

ANALIZA ZAKONA O KONCESIJAMA U KANTONIMA FEDERACIJE BiH (ZDK, TK, USK, PK, BPK, SBK i KS)

Analiza zakona o koncesijama, pratećih podzakonskih akata i koncesione politike sedam kantona Federacije BiH, u poređenju sa Zakonom o koncesijama BiH i Zakonom o koncesijama FBiH, te sa standardima Aarhuske konvencije (UNECE) i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Fokus je na transparentnosti, konkurenciji, učešću javnosti i nadzoru.

Autor: Redžib Skomorac

Banja Luka, 2026.

Sadržaj

1. Sažetak.....	3
2. Ključni nalazi	4
3. Prioritetne preporuke.....	5
4. Cilj i metodologija:.....	6
5. Zakon o koncesijama Zeničko-dobojskog kantona	6
Pravilnik za ocjenu najpovoljnije ponude za dodjelu koncesija za istraživanje i eksploataciju mineralnih resursa i Pravilnik za ocjenu najpovoljnije ponude za dodjelu koncesija na vodama i javnom vodnom dobru	9
6. Zakon o koncesijama Tuzlanskog kantona	10
Pravila o utvrđivanju minimalnih naknada za koncesije	13
Dokument o politici dodjele koncesija na području Tuzlanskog kantona	13
7. Zakon o koncesijama Unsko-sanskog kantona	14
Pravila Komisije za koncesije USK	17
Dokument o politici dodjele koncesija na USK	17
8. Zakon o koncesijama Posavskog kantona	18
9. Zakon o koncesijama Bosansko-podrinjskog kantona	24
10. Zakon o koncesijama Srednjo-bosanskog kantona	29
Odluka o utvrđivanju iznosa naknade za koncesiju u predmetima iz mjerodavnosti Ministarstva gospodarstva	32
11. Zakon o koncesijama Kantona Sarajevo	33
Pravilnik o uspostavljanju i vođenju registra koncesija	37
12. Komparativni prikaz osnovnih principa sa indikatorom potrebe usklađivanja	39
13. Dodatak	42
14. Propisi:.....	42

1. Sažetak

Analiza obuhvata zakone o koncesijama, prateće podzakonske akte i koncesione politike sedam kantona Federacije BiH (Zeničko-dobojski, Tuzlanski, Unsko-sanski, Posavski, Bosansko-podrinjski, Srednjobosanski kanton i Kanton Sarajevo), u poređenju sa Zakonom o koncesijama BiH i Zakonom o koncesijama FBiH, te sa standardima Aarhuske konvencije (UNECE) i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Fokus je na transparentnosti, konkurenciji, učešću javnosti i nadzoru.

Opšti zaključak je da je kantonalni koncesioni okvir **fragmentiran, većinom zastario i međusobno neujednačen**. Zakoni formalno proklamuju transparentnost, nediskriminaciju i konkurenciju, ali istovremeno sadrže brojne izuzetke i široka diskreciona ovlaštenja izvršne vlasti, koja ta načela u praksi mogu suštinski derogirati. Raspolaganje javnim dobrima se, po pravilu, odvija bez legitimne i ažurne javne politike, bez jasno utvrđenog javnog interesa i uz ograničeno učešće lokalnih zajednica i građana.

2. Ključni nalazi

- Nijedan analizirani propis, ni kantonalni ni zakoni BiH i FBiH, ne definiše postupak utvrđivanja javnog interesa, iako je on odlučujuća pretpostavka za pristupanje i dodjelu koncesije. To je sistemsko praznina svih nivoa vlasti, a ocjena je u praksi prepuštena diskreciji komisije ili Vlade.
- U šest od sedam kantona o pristupanju dodjeli odlučuje Vlada. Jedino u KS odlučuje Skupština, što odgovara rješenju na nivou BiH, gdje odlučuje Parlamentarna skupština BiH.
- ZDK, BPK i SBK uopće ne predviđaju obaveznu koncesionu politiku. PK i KS je zamjenjuju planovima. Politike u TK i USK, kao i na višim nivoima, usvojene su uglavnom početkom 2000-ih i od tada nisu ažurirane (djelimično izuzetak su FBiH 2011. i USK 2012. godine), što relativizuje njihov legitimitet.
- Tender je formalno pravilo u svim kantonima, ali ga TK, USK, PK, BPK i SBK ne propisuju i nakon prihvatanja samoinicijativne ponude. Za razliku od BiH, FBiH, ZDK i KS, u ovih pet kantona samoinicijativna ponuda nije ni ograničena na izuzetne slučajeve. TK pritom kao osnov dodjele dopušta i postojeći ugovor o JPP.
- Svi zakoni propisuju javnu izradu SEO kao pravilo i svi dopuštaju da je izradi ponuđač. Na višim nivoima i u većini kantona to je izuzetak, dok je u PK i BPK izrada SEO od strane ponuđača ravnopravna alternativa javnoj izradi.
- ZDK, jedini od analiziranih kantona, ne predviđa nikakvo učešće JLS i javnosti u odlučivanju o koncesijama. Ostali kantoni traže saglasnost općinskog vijeća. Šire učešće predviđa PK, gdje vlasnici nekretnina imaju status stranke, i SBK, jedini sa obaveznom javnom raspravom. Direktno učešće građana i dalje je izuzetak.
- U ZDK i KS komisija nije stalno i nezavisno tijelo. Pravnu zaštitu protiv odluka komisije, koju predviđaju BiH i FBiH, od kantona osiguravaju samo TK i USK. U ZDK, PK, BPK, SBK i KS ona izostaje, suprotno čl. 9 Aarhuske konvencije.
- Na višim nivoima nadzor vrši komisija, a od kantona samo TK (uz inspekciju) i USK. U ZDK, PK, BPK, SBK i KS nadzor je prepušten koncesoru, odnosno resornom ministarstvu, pa isti organ koji dodjeljuje koncesiju i nadzire njenu realizaciju.
- Registar koncesija predviđaju svi kantoni osim USK, dok ga zakoni BiH i FBiH ne predviđaju.
- ZDK i TK ne poznaju solarne i vjetroelektrane kao predmet koncesije, čime izgradnja ovih objekata ostaje bez jasnog koncesionog okvira. Ostalih pet kantona OIE uređuje.

3. Prioritetne preporuke

1. Zakonom propisati postupak i poznate, jasne i objektivne kriterije za utvrđivanje javnog interesa, uz posebnu, obrazloženu i objavljenu odluku koja je podložna pravnoj zaštiti (svi nivoi).
2. Uvesti obavezne i periodično ažurirane koncesione politike, odnosno planove, koje usvaja skupština uz učešće javnosti (čl. 7 Aarhuske konvencije), a odluke Vlade o predmetu i pristupanju dodjeli podvrgnuti saglasnosti zakonodavnog organa, po uzoru na Zakon o koncesijama BiH i rješenje u KS.
3. Osigurati provođenje javnog tendera i nakon prihvatanja samoinicijativne ponude, ukinuti izjednačavanje privatne i javne inicijative i nadmetanje po pozivu bez tendera, a izradu SEO javno finansirati iz koncesionih naknada i delegirati ponuđaču samo izuzetno.
4. Propisati obavezno i pravovremeno konsultovanje JLS i građana prije odluke o pristupanju dodjeli (čl. 6 Aarhuske konvencije), te ukinuti presumpciju saglasnosti općinskog vijeća u korist Vlade.
5. Brisati ili uskladiti odredbe o hidroelektranama sa Zakonom o električnoj energiji FBiH, uvrstiti solarne i vjetroelektrane u zakone i politike (ZDK, TK), sa pragovima vezanim za snagu (MW) i površinu (ha) projekta kao tehničke cjeline, razlikujući objekte na krovu i na tlu, te revidirati nulte koncesione naknade za OIE (SBK).

4. Cilj i metodologija:

Analizom su obuhvaćeni zakoni o koncesijama u Zeničko-dobojskom, Tuzlanskom, Unsko-sanskom, Posavskom, Bosansko-podrinjskom, Srednjobosanskom i Kantonu Sarajevo. Tri kantona u Hercegovini su obuhvaćena ranijom analizom¹. Analiza obuhvata pregled kvaliteta važećih propisa, uz kritičku ocjenu njihovih nedostataka u odnosu na odgovarajuće propise na entitetskom i državnom nivou, kao i u odnosu na relevantne međunarodne standarde.

Usmjerena je na osnovna načela i ključne odredbe zakonskog okvira koje predstavljaju zajedničke elemente važećih propisa, te komparativni pregled stepena usklađenosti, odnosno odstupanja kantonalnih zakona u odnosu na federalni i državni zakon. Poseban naglasak u analizi je na transparentnosti, konkurenciji i nadzoru u oblasti koncesija, a radi identifikacije područja u kojima su potrebna normativna unapređenja radi usklađivanja sa višim nivoima zakonodavstva i međunarodnim standardima.

5. Zakon o koncesijama Zeničko-dobojskog kantona²

Čl. 2(1) t. 1) - Jedinstveni postupak za dodjelu koncesija u oblasti rudarenja, koji se provodi u praksi (iako zakon kao predmet koncesije definiše istraživanje i/ili eksploataciju) direktno utiče na transparentnost i prejudicira dodjelu koncesije imao istraživačkih prava, bez mogućnosti javnog poziva, tj. konkurencije subjekata koji bi eventualno mogli ponuditi bolje uslove realizacije koncesije (uključujući naknadu).

Praksa objedinjavanja koncesije za istraživanje i koncesije za eksploataciju se potvrđuje i u Informaciji resornog ministarstva iz 2025. godine³, **gdje je od ukupno 27 dodijeljenih koncesija samo jedna dodijeljena isključivo za fazu istraživanja.**

Čl. 2(1) t. 4) – Predmet koncesije „za izgradnju i/ili korištenje hidroenergetskih objekata snage ispod 5 MW“ nije usklađeno sa recentnim izmjenama propisa FBiH.

Zakonom o električnoj energiji FBiH⁴ iz 2023. godine ukinuta je mogućnost izdavanja energetske dozvola za hidroelektrane snage do 10 MW. Takođe, zaštita rijeka i voda kao posebne vrijednosti, potvrđeno je ranije i Deklaracijom o zaštiti rijeka u FBiH iz 2020. godine, Parlamenta FBiH. Stoga, zadržavanje ovih postrojenja u kantonalnom zakonu je u sukobu sa zakonom višeg nivoa i izvor je pravne nesigurnosti.

Čl. 2(1) t. 5) (građevinsko zemljište) i 6) (poljoprivredno zemljište) – Predviđa navedena zemljišta kao predmet koncesije. Ovo je potencijalno simptomatično jer zakon, kako je starijeg datuma, ne poznaje solarnu- (SE) ili vjetro-energiju (VE) kao predmet koncesije.

¹ ANALIZA ZAKONA O KONCESIJAMA HERCEGOVAČKO-NERETVANSKOG KANTONA/ŽUPANIJE, ZAPADNOHERCEGOVAČKOG KANTONA/ŽUPANIJE I LIVANJSKOG KANTONA/ŽUPANIJE, Centar za građansku saradnju, Livno (februar 2025)

² Zakon o koncesijama Zeničko-dobojskog kantona-Prečišćeni tekst („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: br. 5/2003 - prečišćen tekst 3/2013 i 5/2014 - dr. zakon)

³ INFORMACIJA O KONCESIJAMA NA PODRUČJU ZENIČKO-DOBOJSKOG KANTONA ZA 2024. GODINU, 1.1. Dodijeljene koncesije na istraživanje i eksploataciju čvrstih mineralnih sirovina, Ministarstvo za privredu ZDK (juli, 2025)

⁴ Zakon o električnoj energiji FBiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 60/2023)

Ovo postavlja pitanje pravnog uporišta za dodjelu koncesija za OIE, primarno SE, u ZDK, odnosno potencijalno neadekvatne primjene zakona, posebno čl. 2(1) t. 5 i t. 6 kako se SE obično realizuju na zemljištu. Bez introdukcije ovog obnovljivog vida eksploatacije u zakon, sa jasnim definisanjem snage (MW) i površine (ha) projekta, eventualna dodjela koncesija za SE izložena je pravnoj nesigurnosti. Ova pravna praznina može biti prostor manipulacije (fragmentacija) i izgradnja privatnih projekata bez dodjele koncesije i koncesiono-pravnog odnosa, sa svim negativnim stvarnim, pravnim i finansijskim posljedicama (bonitet zemljišta, mjere zaštite okoliša, naknade, javni podsticaji i dr.).

Naime, recentne izmjene propisa u ZDK⁵ ukazuju na tendencije moguće zloupotrebe projekata „agrosolara“ („agrovoltaike“), i raspolaganja građevinskim i/ili poljoprivrednim zemljištem (za nepoljoprivredne svrhe), radi izgradnje SE koje se realizuju izvan sistema koncesija, kao građevinski objekti – bez dodjele koncesije i ugovora (dugoročno, bez koncesione naknade, adekvatnog nadzora i dr.)⁶. Izmjena Zakona o prostornom uređenju i građenju ZDK u maju 2026. godine, usvojena u skraćenom postupku, glasi: *„h) solarne elektrane na poljoprivrednom zemljištu svih bonitetnih kategorija pod uslovom da se ne mijenja namjena poljoprivrednog zemljišta i da je građenje na stubovima visine 2,5 m i međusobnim razmakom minimalno 4 m na period eksploatacije solarne energije do 30 godina i za iste se ne pribavlja poljoprivredna saglasnost“*.

Zbog potrebe i opravdanosti zakonite i održive izgradnje SE, potrebno je definisanje ovog vida energije u zakonu o koncesijama, zbog zaštite zemljišta, životne sredine i budžeta, ali i sužavanja prostora za oportunitizam, te omogućavanja i MSE (*prosuming*).

Takođe, za ishodovanje okolišnih odobrenja u nadležnosti kantona, u slučajevima gdje su ona predviđena za SE, te sticanja prava na javni podsticaj, umjesto uvjetovanja instalisanom snagom postrojenja (kW/MW), snagu dovesti u vezu sa ukupnom površinom (ha) koju projekat, kao jedinstvena tehnička cjelina, zauzima u prostoru.

Čl. 4(1) – Odluku o pristupanju dodjeli koncesije usvaja Vlada ZDK – Zakon ovlašćuje izvršni organ (Vladu) da, bez legitimne javne politike (Dokumenta o politici dodjele koncesija - kao na nivou BiH, FBiH i nekih kantona), arbitrarno upravlja javnim dobrima.

Zakon na ovaj način daje dominantnu ulogu Vladi, odnosno koncesorima (resornim ministrima), u pogledu kako odlučivanja o predmetu koncesije tako i pristupanju, odnosno dodjeli same koncesije. Obzirom na nedostatak bitne, i prethodno utvrđene, javne politike, ovim se stvara ambijent gdje je nužno bezrezervno povjerenje javnosti ka organima izvršne vlasti, budući da se javnim resursima može raspolagati bez jasnog društvenog konsenzusa o potrebi, načinu i obimu tog raspolaganja.

S tim u vezi, bitno je naglasiti da zakon uopšte ne predviđa učešće javnosti, odnosno kako obavezu konsultovanja jedinica lokalne samouprave (kako to reguliše zakon FBiH), tako i građana, u postupku odlučivanja o pristupanju i/ili dodjeli koncesije). Ovo je sporno jer je postupak suviše centralizovan, a javnost zapravo potpuno isključena iz procesa donošenja odluka o javnim (zajedničkim) dobrima i

⁵ <https://zdk.ba/sjednice-skupstine/usvojeni-akti-sa-sjednica-skupstine/380-sjednice-skupstine-u-2026-godini/14509-51-sjednica-skupstine-zenicko-dobojskog-kantona-odrzana-20-05-2026-godine>

⁶ <https://nasarijec.ba/usvojen-niz-zakona-iz-oblasti-obrazovanja-prostornog-uredjenja/>

resursima, kako zbog nepostojanja obaveze utvrđivanja javne (koncesione) politike, tako i u pojedinačnim slučajevima.

Čl. 4(2) – Eksplicitno predviđa javnu izradu (javno finansiranje) Studije ekonomske opravdanosti (SEO) kao pravilo, i to sredstvima prikupljenih putem koncesionih naknada, što je pozitivno rješenje.

Čl. 5 i čl. 7(1) – Regulišu tenderski postupak (javni poziv za dodjelu koncesije) kao pravilo, i u slučaju samoinicijativne ponude za dodjelu koncesije.

Čl. 7(2) – Ipak, kod samoinicijativne ponude, zakon daje mogućnost delegiranja izrade (privatnog finansiranja) SEO, gdje je rok izrade svega 30-90 dana (trajanje poziva).

Na ovaj način, u praksi se može stvoriti dominantan prostor za ostvarivanje privatnog interesa, uz posljedičnu diskriminaciju drugih ponuđača. Uprkos provođenju javnog poziva (i kod samoinicijativne ponude), inicijator je često već u posjedu relevantnih podataka i izrađene SEO, čime stiče značajnu prednost, što najčešće prejudicira i dodjelu koncesije. Drugi subjekti će imati tek 30-90 dana da izrade Studiju i konkurišu na poziv.

Privatna izrada SEO bi stoga morala biti krajnji izuzetak, jer njen sadržaj i parametri bitno utiču kako na dodjelu koncesije i druge aspekte (npr. utvrđivanje koncesione naknade), tako i na sam nadzor njene realizacije.

Čl. 8 - Utvrđivanje javnog interesa, kao odlučujuće pravne pretpostavke za pokretanje i dodjelu koncesije (kod javnog poziva ili samoinicijativne ponude), je diskreciono ovlaštenje Komisije za koncesije.

Zakon Komisiji (koja nije stalni i nezavisni organ, već se formira *ad hoc*), daje ključnu ulogu kod utvrđivanja javnog interesa, na način koji nije propisan. Zakon ne reguliše postupak i/ili usvajanje pravila (uputstva) o utvrđivanju javnog interesa, koji bi eventualno utvrdio kriterijume. Ovo inače održava pravnu prazninu cjelokupnog federalnog sistema koncesija, kako niti jedan zakonski okvir u FBiH ne reguliše način utvrđivanja javnog interesa, za razliku od okvira u Republici Srpskoj.

Čl. 9 – Vrlo skromno definiše usvajanje podzakonskih akata, od strane resornih ministara (koncesora), iz svoje nadležnosti. Zakon ipak ne definiše koji pravilnici su neophodni, iako je više ministarstava može biti u ulozi koncesora. Dakle, pravilnici za ocjenu najpovoljnije ponude za dodjelu koncesija (za utvrđene predmete koncesija iz zakona) nisu definisani zakonom, što može imati negativne implikacije.

Čl. 11 – Konačno, Vlada ZDK donosi Odluku o dodjeli koncesije (predmet koncesije, koncesionar, ovlašteni ministar i rok za zaključivanje ugovor).

S tim u vezi, odluke Komisije, koje prethode konačnoj dodjeli (odluka o utvrđivanju javnog interesa, odluka o ocjeni najpovoljnije ponude i dr.), se u formi prijedloga komuniciraju prema resornom ministarstvu, odnosno Vladi. Na ovaj način, sam postupak odlučivanja je nedovoljno transparentan i bez mogućnosti je eventualne pravne zaštite u ranoj fazi. Vlada ponuđačima (i javnosti, putem objave u službenim novinama) dostavlja tek konačnu odluku o izboru i dodjeli koncesije.

Čl. 17(2) – Pristupanje i dodjela koncesije, je inače, bez ikakvog učešća javnosti (JLS i/ili građana). Zakon, čak eksplicitno, predviđa samo dostavu ugovora o koncesiji (koji je već zaključen) JLS, na čijoj teritoriji će se koncesija realizovati.

Ovo je u suprotnosti sa zakonom na nivou FBiH, kao i osnovnim principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Vijeće Evrope) i standardima Aarhuske konvencije (UNECE), te predstavlja jedna od ozbiljnijih nedostataka propisa.

Čl. 18 – Definiše raspodjelu koncesione naknade, između kantona i općine, bez utvrđivanja omjera te raspodjele.

Čl. 24 – Ovlašćuje koncesora (ministra) za nadzor nad propisima donesenim po zakonu, koji međutim nisu definisani (čl. 9). Takođe, dok se u čl. 23 Ministarstvo finansija ovlašćuje za nadzor nad uplatom koncesionih naknada, zakon propušta da definiše ko vrši nadzor nad samom realizacijom koncesije (ugovornih obaveza i prava). Na ovaj način se nadležnost inspekcijskih organa presumira.

Čl. 29 – Utvrđuje svojevrsnu „salvatorsku odredbu“, na sljedeći način: „Izmjene zakona i drugih propisa na osnovu kojih je dodijeljena koncesija ne mogu uticati na odnose utvrđene u ugovoru o koncesiji“. Dakle sam zakon presumira određenu „nepovredivost“ koncesije jer su sve buduće izmjene propisa, nastale nakon zaključenja ugovora, bez uticaja na odnos.

Odredba je potencijalno suvišna u zakonu, kako se ista obično uvrštava kao ugovorna klauzula, u pojedinim slučajevima. Eventualno može biti izvor nelojalne konkurencije i ograničavanja nadzora.

Pravilnik za ocjenu najpovoljnije ponude za dodjelu koncesija za istraživanje i eksploataciju mineralnih resursa⁷ i Pravilnik za ocjenu najpovoljnije ponude za dodjelu koncesija na vodama i javnom vodnom dobru⁸

Čl. 3 (Pravilnika za ocjenu najpovoljnije ponude za dodjelu koncesija za istraživanje i eksploataciju mineralnih resursa) eksplicitno definiše „faznu“ dodjelu koncesija kao pravilo, i glasi: *„Koncesije se dodjeljuju fazno i to u prvoj fazi za istraživanje a u drugoj za eksploataciju, a u određenim prilikama, ako za to postoje uvjeti, zajedno za istraživanje i eksploataciju“.*

Uprkos razdvajanju koncesija (vidi komentar na čl. 2(1) t. 1 zakona), ovo potencijalno legitimizuje ustaljenu praksu (objedinjavanje koncesija), suprotnu namjeri zakonodavca, jer je sama formulacija „ako za to postoje uvjeti“ neodređena i daje širok prostor za diskreciju izvršnog organa. Ovo umanjuje transparentnost dodjele i konkurenciju.

Čl. 10(4) (oba Pravilnika) – Diskreciona ocjena ispunjenosti uvjeta utvrđenih u Javnom pozivu, što je odlučujuće za izbor (rang listu) i dodjelu koncesije. „Fleksibilna“ (suviše neizvjesna) ocjena objavljenih uvjeta stvara prostor za oportunizam, i motiv za uticaj na članove komisije, dakle integritet i zakonitost

⁷ Pravilnik za ocjenu najpovoljnije ponude za dodjelu koncesija za istraživanje i eksploataciju mineralnih resursa („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 3/03)

⁸ Pravilnik za ocjenu najpovoljnije ponude za dodjelu koncesija na vodama i javnom vodnom dobru („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 5/03)

odlučivanja. Bez obzira na uvjete iz Javnog poziva, Komisiji se ovim daje bitno ovlaštenje za ishod postupka (konačni izbor).

Radi zaštite transparentnosti, konkurencije i sprječavanja uticaja na članove Komisije, korisno je definisati odlučivanje sa užim diskrecionim ovlaštenjem Komisije. Eventualno utvrditi iscrpnije uvjete u Javnom pozivu (i fiksne procenete po određenom uvjetu), ili odrediti drugačiji model vrednovanja.

6. Zakon o koncesijama Tuzlanskog kantona⁹

Čl. 2 – Postizanje cilja zakona da *“stvari transparentan, nediskriminatoran i jasan pravni okvir”* je uglavnom dobro razrađeno. Zakon je imao više dopuna i izmjena, za razliku od većine drugih kantona, i suštinski je usklađen sa ZK FBiH i BiH.

Čl. 3 – Predmet koncesije *„izgradnja hidroenergetskih objekata snage ispod 5 MW”* nije usklađeno sa recentnim izmjenama propisa FBiH (vidi komentar čl. 2(1) t. 4) ZK ZDK).

Takođe, uprkos više izmjena i dopuna, kao i u ZDK, zakon ne poznaje OIE (SE, VE) kao predmet koncesije, dok poznaje „korištenje poljoprivrednog zemljišta” (čl. 3(1) t. 11). Kao u ZDK, upitno je uporišta za eventualne SE, pa je potrebno definisanje ovog vida energije u zakonu (vidi komentar na čl. 2(1) t. 5) ZK ZDK).

Čl. 4 – Zakon u TK se posebno izdvaja u dijelu koji javno-privatno partnerstvo (JPP) eksplicitno prepoznaje kao osnov za dodjelu koncesije, shodno posebnom propisu (više u komentaru na čl. 26a zakona).

Čl. 6 – Kao i u drugim kantonima, Odluku o pristupanju dodjeli koncesije donosi Vlada TK. Ipak, ovo je djelimično kompenzovano činjenicom da zakon u čl. 13 predviđa obavezno usvajanje Dokumenta o politici dodjele koncesija na području TK (kao i BiH i FBiH), te obavezno pribavljanje saglasnosti Općinskih vijeća (OV) na čijoj teritoriji se predviđa realizacija koncesije.

Iako je ovaj primjer uključivanja organa JLS pozitivan (saglasnost OV kao pravna pretpostavka, ali bez direktnog učešća građana) – ipak, zakon ograničava učešće JLS (OV) samo za pojedine predmete koncesije, iz čl. 3(1) t. 8., 11., 12., 13. i 14. (prevoz, poljoprivredno zemljište, turizam, sport). Zakon dalje ničim ne opravdava ovo bitno sužavanje konsultacija sa JLS, koje imaju jednak (ili veći) interes da budu konsultovane i prilikom dodjele koncesije iz oblasti korištenja voda, rudarenja i dr.

Čl. 6(3) – Već u uvodnom dijelu, zakon posredno reguliše samoinicijativnu ponudu kao način dodjele koncesije (iako ovo bliže reguliše u čl. 26).

Čl. 7 – Zakonom se, kao stalno regulatorno tijelo, osniva Komisija za koncesije TK. Zakon dobro definiše sve aspekte u vezi Komisije (osnivanje, imenovanje, nadležnosti i rad) i zapravo daje ključnu ulogu u postupku pristupanja i dodjele koncesije. Zakon inače predviđa usvajanje pojedinih akata potrebnih za rad Komisije (čl. 11).

⁹ Zakon 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)

Čl. 8 i 9 – Zaštita integriteta rada i odlučivanja Komisije ogleda se u imenovanju (putem Skupštine TK) pet stalnih članova Komisije, sa mandatom, dok ostala dva člana Vlada, na prijedlog OV, kooptira iz relevantne općine. Takođe se, barem za stalne članove, definiše i zabrana sukoba interesa i političkog djelovanja.

Čl. 12 i 13 – Komisija ima bitnu ulogu kod „*praćenja cjelokupnog rada koncesionara*“, provedbe tendera. Komisija, takođe, priprema koncesionu politiku (Dokument o politici dodjele koncesija na području TK), koju, nakon što utvrdi Vlada, konačno usvaja Skupština TK (kao na nivou BiH). Komisija prati izvršenje Dokumenta, koji se objavljuje u službenim novinama.

Kako je usvajanje koncesione politike, kao javnog dokumenta, jasno predviđeno zakonom, time se stvara obaveza za pravovremenom, transparentnom i inkluzivnom izradom ove javne politike, shodno čl. 7 Aarhuske konvencije (UNECE).

Ipak, zakon propušta da definiše trajanje i/ili potrebu periodičnog ažuriranja ove bitne politike, pa je očigledno i dalje na snazi Dokument iz 2006. godine¹⁰.

Čl. 15 – Omogućava pravnu zaštitu kod donošenja odluka Komisije. Kako se konačne odluke objavljuju u službenim novinama, to dakle daje mogućnost širokog pristupa pravdi, shodno čl. 9 Aarhuske konvencije – što je vrlo proaktivno i omogućava monitoring zakonitosti dodjele koncesija, kako od strane ponuđača i drugih subjekata, tako i od strane šire javnosti. Građanski nadzor i zaštita zakonitosti se stoga, potencijalno, može ostvariti osporavanjem odluka Komisije u upravnom sporu.

Čl. 17 – Komisija može da održava javne rasprave, ali može i da zabrani ili ograniči objavljivanje dokumenata u vezi sa dodjelom koncesije. Ovo potencijalno može umanjiti transparentnost i integritet odlučivanja (npr. ukoliko je predmet zabrane SEO, kako ona daje ključne parametre za dodjelu koncesije).

Čl. 19 – Reguliše donošenje Pravila Komisije sa bližim definisanjem njenog rada. Pravila ipak nisu dostupna u službenim novinama ili službenoj stranici Komisije¹¹.

Čl. 20 – Nadzor i provjeru rada nad koncesionarom vrši Komisija, ali za to može da „*ovlasti drugu osobu*“. Nadzor naplate koncesionih naknada vrši Ministarstvo finansija, dok inspekcijski nadzor nad radom koncesionara provodi nadležni inspektor. Na ovaj način je dovoljno jasno definisan nadzor, uz rezervu da delegiranje nadzora na „*drugu osobu*“ ipak može da ugrozi integritet nadzora koji provodi Komisija.

Čl. 21 – Utvrđuje tenderski postupak kao pravilo, kao i da koncesor izrađuje SEO za svaku koncesiju predviđenu koncesionom politikom – što provjerava Komisija, koja daje odobrenje na projekat. Iako je javni poziv osnovni način dodjele koncesije, čl. 21(5) zakona definiše da „*koncesor raspisuje tender i poziva osobe koje su prethodno ispunile potrebne uvjete*“. Ovdje ostaje nejasno u kojoj fazi, prije raspisivanja tendera, zainteresovani subjekti imaju saznanja i mogućnost ispunjavanja uvjeta, budući da zakon to prethodno ne definiše.

¹⁰ Dokument o politici dodjele koncesija na području Tuzlanskog kantona („Službene novine Tuzlanskog kantona“ broj: 7/06).

¹¹ Na zahtjev autora za dostavu podzakonskih akata Komisije, od 2.8.2026. godine, nije odgovoreno.

Čl. 22 – Komisija odobrava nacrt javnog poziva, koji sadrži bitne elemente ("kriterije za ocjenjivanje ponuda i dodjeljivanje koncesije zasnovane na jasnim i transparentnim principima nediskriminacije", "nacrt ugovora o koncesiji", "spisak potrebnih dozvola" i dr.). Međutim, u čl. 22(2) zakon omogućava odstupanje od pravila, te se izrada SEO, ukoliko koncesor istu nije izradio, prepušta ponuđaču.

Ovo je bitno za konačnu dodjelu koncesije, kako čl. 23 reguliše da Komisija odobrava javni poziv koji ne odstupa od SEO – a koju bi, dakle, koncesor morao da izradi prije javnog poziva. Ukoliko SEO nije prethodno izrađena i odobrena, delegiranje njene izrade ponuđačima (nakon poziva) može dati ishod postupka koji nije u javnom interesu, jer upravo utvrđivanje javnog interesa bitno ovisi od sadržaja i parametara u SEO.

Čl. 25 – Samoinicijativna ponuda je prepoznata kao zakonit način pokretanja postupka dodjele koncesije. U slučaju da koncesor *"procjeni da li postoji javni interes za tu koncesiju"*, od Komisije zahtjeva odobrenja za pregovore sa ponuđačem.

Međutim, zakon ipak nigdje ne reguliše postupak (ili usvajanje pravilnika, uputstva) o utvrđivanju javnog interesa, koji *"treba da ukaže na ekonomsku, političku, sociološku i opću opravdanost davanja koncesije, da definiše kratkoročne i dugoročne ciljeve koji se postižu koncesijom, te utvrdi uticaj koncesione djelatnosti na životnu sredinu, postojeću infrastrukturu i druge privredne oblasti i sisteme"*¹². Ipak, koncesor ne može zaključiti ugovor o koncesiji, po samoinicijativnoj ponudi, bez ovlaštenja Komisije.

Međutim, čl. 25(8) – iako je tenderski postupak pravilo – unosi neobičan kondicional za to, tako što se tender raspisuje samo ukoliko samoinicijativna ponuda prvog ponuđača ne bude prihvaćena. Dakle, uprkos mogućem postojanju više ponuđača, prednost se daje prvom ponuđaču kojem može da se dodjeli koncesija, dok ostale ponude nije moguće razmatrati. Tako zakon omogućava da se tender ne provodi kod uspješne samoinicijativne ponude – što direktno utiče na transparentnost i konkurentnost.

Iako ovo sužava prostor zloupotrebe samoinicijativnih ponuda, zakon kod samoinicijativne ponude (bez provođenja tendera) ne definiše pitanje izrade SEO, iako je, u pravilu, ista neophodna za pristupanje i dodjelu koncesije.

Čl. 26 reguliše: *"Koncesija za potrebe provođenja projekta JPP-a dodjeljuje se na zahtjev privatnog partnera koji je sa javnim partnerom potpisao ugovor o JPP-u na osnovu kantonalnih propisa iz oblasti JPP-a."*

Iako se JPP bliže reguliše posebnim zakonom, i postoji određena (ekonomska) potreba da se privatni subjekt (kao privilegovani) obaveže na plaćanje koncesione naknade i druge obaveze – ovo omogućava potencijalnu "zamjenu" redovnog postupka odlučivanja o pristupanju i dodjeli koncesije (izrada SEO, tender, kriterijumi, pravna zaštita itd.) sa JPP kao postojećim pravnim odnosom, tj. već zaključenim pravnim poslom (ugovorom o JPP) jer ostale subjekte, izvan JPP, stavlja u nepovoljan položaj.

U suštini poželjno je da postoji analogija između JPP i koncesiono-pravnog odnosa (utvrđivanje dodatnih obaveza privatnog partnera), ali bez obzira na uslove za dodjelu koncesije, ovo potencijalno stvara rizik od zloupotrebe JPP koji nije ekvivalent koncesije. Uz to, JPP kao (zakonom prepoznat) izvor koncesiono-pravnog odnosa, bitno utiče na transparentnost i konkurentnost dodjele koncesije, pa i

¹² Ibid., str. 6 (5. Javni interes)

nadzor njene realizacije, te unosi rizik od nelojalne konkurencije u oblast gdje je zaštita javnog interesa zakonska obaveza.

Čl. 28 (3) – Zakon propušta da definiše da se, između ostalog, prihodi ostvareni prikupljanjem koncesionih naknada koriste i za potrebe javne izrade SEO.

Čl. 36 – Zakon definiše kažnjavanje osobe *“koja iznese, objavi ili da u javnost neku informaciju ili dokument protivno zabrani ili ograničenju Komisije”* (vidi komentar čl. 17(4)). Potencijalno suprotno potrebi zaštite transparentnosti, konkurentnosti i povjerenja/integriteta rada Komisije, ukoliko je predmet zabrane SEO.

Pravila o utvrđivanju minimalnih naknada za koncesije¹³

Čl. 3 – Postoje dvije vrste koncesionih naknada: jednokratna (JKN) i tekuća/godišnja (TKN), koje se utvrđuju po različitim kriterijumima.

Čl. 5 – Naročito bitni osnovni kriterijumi za utvrđivanje koncesione naknade su *“godišnji kapacitet proizvodnje”* i *“projektovani godišnji prihod ili prihod od koncesije”*. Dopunski kriterijumi (njih 10) su različiti, i manje utiču na visinu konačne naknade.

Čl. 20 – Konačni iznos jednokratne, i posebno bitno, tekuće godišnje naknade (koju koncesionar plaća tokom trajanja koncesije), pretežito ovisi od kriterijuma iz čl. 5 Pravila.

Kako iznose za godišnji kapacitet proizvodnje i projektovani godišnji prihod, koncesionar samostalno iskazuje, u postupku izračuna koncesionih naknada (jednokratne i godišnje), otvara se prostor skepse. Autonomno prikazivanje stanja koncesionar može prikazati drugačije od stvarnog (umanjujući proizvodnju i prihod, umanjuje koncesionu naknadu).

Čl. 23 – Reguliše da se, pored prethodnog, tekuća godišnja naknada utvrđuje *“na osnovu projektovanog godišnjeg prihoda iskazanog u SEO”* – što je posebno simptomatično u slučajevima gdje se izrada SEO prepušta koncesionarima (u praksi jako često) – kao i *“na osnovu podataka utvrđenih nadzorom i provjerom rada koncesionara”*. Na ovaj način, gdje se naknada utvrđuje ili prema podacima koncesionara, ili na osnovu stvarnih podataka iz nadzora (dakle alternativno), stvara se ozbiljan prostor za oportunizam.

Ipak, navedeno se, barem teoretski, kompenzuje kroz postupak iz čl. 24 Pravila (Provjera obračuna), koji reguliše da konačnu ispravnost obračuna provjerava Komisija, gdje će konačna provjera obračuna biti moguća ako je ista vršila adekvatan i redovan nadzor nad radom i disciplinom koncesionara.

Dokument o politici dodjele koncesija na području Tuzlanskog kantona¹⁴

Dokument iznosi osnovne elemente i principe pravnog okvira, uz nešto bliži opis primjene bitnih odredbi zakona, pregled zatečenog stanja, tj. postojećih koncesiono-pravnih odnosa i preostalih rezervi

¹³ Pravila o utvrđivanju minimalnih naknada za koncesije (*“Službene novine Tuzlanskog kantona”*, broj 7/09)

¹⁴ (*“Službene novine Tuzlanskog kantona”* broj: 7/06)

(ugalj, lignit i dr.). Takođe se za određene predmete koncesije daje pregled (investicijski katalog) rezervi ili količina, po općinama, dok se drugi predmeti skromno elaboriraju.

Ipak, za potrebe legitimne i aktualne koncesione politike¹⁵, Dokument ne elaborira dovoljno jasno i detaljno aspekte bitne za utvrđivanje održivog upravljanja javnim resursima i dobrima (pravni, politički, ekonomski i društveni aspekti). Kako je usvojen kao "trajno" važeći, isti je potrebno uskladiti sa relevantnim društvenim procesima i tehnološkim, pravnim, ekološkim i međunarodnim standardima. Obavezu ažuriranja politike, u postupku koji bi bio transparentan i inkluzivan, neophodno je unijeti u zakon.

7. Zakon o koncesijama Unsko-sanskog kantona¹⁶

Čl. 3 (2) – Predmet koncesije „izgradnja hidroenergetskih objekata do 5 MW“ nije usklađen sa recentnim izmjenama propisa FBiH. Kao i kod drugih zakona, potrebno uskladiti sa Zakonom o električnoj energiji FBiH iz 2023. godine kojim je ukinuta mogućnost izdavanja energetske dozvola za hidroelektrane snage do 10 MW.

Čl. 3 (6) – Kao predmet koncesije navodi „korištenje građevinskog zemljišta“ za objekte različitih namjena, „uključujući i vjetroelektrane instalirane snage do 5 MW po jednoj vjetroturbini kao i solarne foto-naponske elektrane instalirane pojedinačne snage do 5 MW po jednoj foto-naponskoj elektrani“.

Zakon poznaje OIE kao predmet koncesije i daje pravno uporište za dodjelu koncesija. Međutim, formulacija „do 5 MW po jednoj vjetroturbini/foto-naponskoj elektrani“, za oba izvora energije, stvara nejasnu namjeru zakonodavca. Na ovaj način bi se propisivanje snage objekata do 5 MW moglo tumačiti da za veća postrojenja (snage preko 5 MW) koncesija nije potrebna. Iako, suštinski na ovaj način nije moguće izbjeći koncesiono-pravni odnos (i za objekat najmanje snage) – pa se i oportuna fragmentacija postrojenja čini nemogućom – ipak, naročito za SE, neophodno je propisati donju granicu za projekte MSE na krovovima i *prosuming* (građanski i privredni, nekomercijalni). U svakom slučaju, poželjno bi bilo definisati da potrebu koncesije za objekte OIE određuje njegova stvarna snaga (MW) i površina (ha) zemljišta, koju objekat zauzima kao tehnička cjelina a ne kao pojedinačno postrojenje.

Čl. 5 – Odluku o predmetu i pristupanju dodjeli koncesije donosi Vlada USK, bez saglasnosti Skupštine USK (kao kod FBiH/BiH). Iako zakon u stavu (3) ovo progresivno uvjetuje sa saglasnošću općinskog vijeća (ili općinskih vijeća) JLS na kojima bi se realizovala koncesija, učesće JLS ipak ne može kompenzovati i saglasnost Skupštine USK.

Čl. 6 (1) – Komisija za koncesije je stalno tijelo. Međutim, iako zakon definiše da Komisija u svom radu primjenjuje i Zakon o JPP USK, za razliku od TK, zakon USK nigdje bliže ne reguliše JPP kao izvor koncesije.

¹⁵ Npr. ugalj se pominje kao vodeći energent, dok politika ne poznaje OIE. Zbog procesa progresivne dekarbonizacije energetike i privrede, na koje se BiH obavezala, politiku je potrebno suštinski revidirati.

¹⁶ Zakon o koncesijama Unsko-sanskog kantona ("Sl. glasnik Unsko-sanskog kantona", br. 10/2003, 7/2009, 19/2013, 9/2017 i 18/2019)

Čl. 8 – Stalnih članova Komisije je troje, dok komisiju čine pet članova, od kojih se dva privremena biraju iz općine na kojoj bi se realizovala koncesija. Ako se koncesija prostire na više općina, svaka općina delegira po dva dodatna privremena člana u radu Komisije. Listu kandidata za *ad hoc* rad u Komisiji koncesoru dostavljaju općinska vijeća, kao stručnjaka iz relevantnih oblasti, na koja se odnose neka ograničenja (osuđivanost, sukob interesa i politički angažman).

Uz čl. 9-12, koji definišu da Skupština USK imenuje stalne članove Komisije i predsjedavajućeg, propisuju ograničenja, trajanje mandata, zapošljavanje i finansiranje rada Komisije (kanton i općine definišu sredstva za rad i naknade članova, kanton stalnih a općina promjenjivih), te da Komisija prati cjelokupan rad koncesionara – zakon dobro reguliše zaštitu integriteta i legitimitet rada Komisije.

Čl. 13 – Reguliše usvajanje Dokumenta o politici dodjeli koncesija USK. Komisija izrađuje dokument na koji se Vlada USK izjašnjava. Međutim, Vlada potom isti *“dostavlja Skupštini USK kao informaciju”*. Na ovaj način je nejasno (uz negativnu presumpciju u odnosu na nadležnost zakonodavnog tijela, kao i u zakonu FBiH) definisano da Vlada konačno odlučuje o sadržaju ove javne politike, što odstupa od osnovnog principa iz zakona na nivou BiH.

Čl. 16-18 – Jasno propisuje nadležnosti i rad Komisije. Odluke se objavljuju u službenim novinama, kao i izvještaj o radu Komisije koji konačno usvaja Skupština USK, dok komisija može da održi javnu raspravu *“ukoliko je to u javnim interesu”*.

Čl. 18 (5) – Komisija potencijalno može da cenzuriše objavljivanje informacija i dokumenata bitnih za postupak pristupanja i dodjele koncesija, *“u cilju zaštite javnog interesa u skladu sa ZOSPI”*. Ovo daje mogućnost odbijanja dostave/objave sadržaja npr. SEO, od koje ovisi pristupanje i dodjela određene koncesije – što, na način na koji ova odredba definiše, može da rezultuje tendencioznom primjenom ZOSPI-a, tj. provođenja testa srazmjernosti u korist zabrane, na štetu prava na pristup informacijama od javnog značaja, što je cilj ZOSPI-a.

Čl. 20 – Definiše usvajanje Pravila Komisije koja se javno objavljuju. S tim u vezi, čl. 21(1) definiše da Komisija *“može u pisanoj formi ovlastiti drugo lice da vrši nadzor i provjeru rada koncesionara”*, što pravila rada, jasno propisane nadležnosti i integritet rada Komisije može bitno da derogira.

Čl. 22 – Tenderski postupak, i javna izrada SEO, je pravilo. Međutim, stav (5) definiše da *“Nakon odobravanja projekta, koncesor raspisuje tender i poziva lica koja su prethodno ispunila potrebne uvjete”*, iako nije jasno u kojoj *“prethodnoj”* fazi su ta lica mogla ispunjavati uvjete tendera. Odredba je nejasna i potencijalno može biti izvor prakse koja bitno remeti tržišne principe, lojalnu konkurenciju i transparentnost.

Čl. 22 (6) – Definiše: *“Uz saglasnost Komisije zahtjev za ispunjavanje uvjeta može izdati koncesor prije pozivanja na tender. Zahtjev za ispunjavanje uvjeta objavljuje se i dostavlja licima priznatim zbog stručnosti, poslovnog ugleda i finansijskog stanja. Zahtjev za ispunjavanje uvjeta sadrži i kriterije koje treba primijeniti u postupku izbora.”*

Ovo se nadovezuje na primjedbe u vezi neravnopravnosti, jer zakon eksplicitno propisuje tu mogućnost, tj. praksu koja se može očekivati obzirom na formulaciju odredbe koja definiše da

koncesor "može" izdati zahtjev za ispunjavanje uvjeta pojedinim subjektima, prije zvaničnog pozivanja na tender.

Čl. 23(2) – Komisija može da zahtjeva da tender sadrži obavezu ponuđača da izradi SEO. Pitanje zakonitosti prakse, tj. iscrpljivanja zakonske mogućnosti koja bitno derogira pravilo javne izrade, i ugrožava javni interes, posebno gdje stav (4) definiše da se SEO razmatra *"pri procjeni kriterija na osnovu kojih se vrši dodjela koncesije"*.

Čl. 25 – Dodjele koncesije, gdje zakon ne propisuje obavezu da se konačna odluka o dodjeli objavljuje u službenim novinama.

Čl. 27(1) (Samoinicijativna ponuda) – Zakon propisuje obavezu Vlade da pribavi prethodnu saglasnost općinskog vijeća na čijoj teritoriji se nalazi koncesiono dobro, što je pozitivan primjer.

Ipak, iako su konsultacije i saglasnost obavezne, odredba definiše da Vlada potom procjenjuje *"da li postoji javni interes za tu koncesiju"*. Zakon ne reguliše postupak utvrđivanja javnog interesa, niti propisuje obavezu izrade i usvajanja propisa koji bi to jasno regulisao.

Čl. 27(3) – Definiše: *"Pravna lica koja nemaju zaključen ugovor o koncesiji a stekla su prava korištenja prirodnih bogatstava i pružanja javnih usluga po materijalnim propisima, te koja u vlasništvu posjeduju izgrađene objekte i koriste prirodna bogatstva ili dobra u općoj upotrebi, stiču pravo i obavezu da podnesu zahtjev za dodjelu koncesije i zaključe ugovor samoinicijativnom ponudom."*

Odredba definiše "prava i obavezu" subjekta da podnese zahtjev za dodjelu koncesije (samoinicijativnu ponudu), ali bez određivanja ikakvog roka za to. Odredba jasno privileguje subjekte koji su, na neki drugi način (izvan koncesije) stekli određena prava korištenja nekog koncesionog dobra, što praktički predstavlja legalizaciju faktičkog stanja, na štetu tržišnih principa i konkurencije. Navedeno je potencijalno u sukobu sa odredbom čl. 37, koji definiše rok od tri mjeseca i koncesioni period do 5 godina.

Čl. 27(6) – Eksplicitno definiše dodjelu koncesije ponuđaču, bez prethodno provedenog tendera. Naime, zakon definiše da se tender, u slučaju samoinicijativne ponude, provodi samo ukoliko Komisija prethodno ne odobri pregovarački postupak koncesoru. Ovo potvrđuje stav (7) ovog člana, tj. da je kod privatnih ponuda javni tender izuzetak (kao u TK).

Čl. 28 – Transfer koncesije se ne može dati *"bez prethodno suglasnosti komisije općinskog vijeća (...) i Vlade kantona"*. Iako zakon ne definiše osnivanje i rad posebne komisije općinskog vijeća (na što odredba sugerije), niti se može jasno zaključiti da se „komisija“ (sa malim „k“, bez zareza iza) odnosi na Komisiju za koncesije USK, ovo je pozitivan primjer. Ipak, potrebno je razjasniti.

Čl. 29 – Stav (3) definiše da Vlada odlučuje o korištenju sredstava prikupljenih putem koncesionih naknada (u omjeru koja pripadaju kantonu), dok stav (4) definiše da općinsko vijeće odlučuje o korištenju ovih sredstava (u omjeru koja pripadaju općini). Postoji bitna razlika u tome ko donosi odluku na ova dva nivoa, te je potrebno ujednačiti pristup, tj. i na nivou kantona konačnu odluku prepustiti Skupštini USK.

Pravila Komisije za koncesije USK¹⁷

Čl. 20, Zakona o koncesijama USK, reguliše obavezu usvajanja Pravila Komisije, te definiše sadržaj Pravila¹⁸.

Iako pravila pozitivno regulišu neke aspekte (princip raspravnosti, učešće eksperata, utvrđivanje minimalnih koncesionih naknada, mjere zaštite potrošača), usvojena Pravila Komisije ne odražavaju u potpunosti sadržaj koji je predviđen zakonom, pa različita pitanja iz nadležnosti Komisije nisu razrađena ili nisu dovoljno iscrpno definisana u Pravilima. Npr. *“utvrđivanje načina donošenja odluka komisije kada odlučuju u slučajevima predviđenim članom 5. stav 3. (zakona) tako da odlučuju konsenzusom”* (odlučivanje o dodjeli koncesije uz prethodnu saglasnost općinskog vijeća) nije definisano u Pravilima.

Čl. 3(2) – Javnost je uglavnom prepoznata samo kao „potrošač“, koji određene zahtjeve, prigovore i podneske, koje je Komisija dužna da razmatra, može dakle da podnese samo ako ima to svojstvo (potrošača). U tom smislu se šira javnost, koja može da ima pravni interes u pogledu realizacije određene koncesije (bez potrošačkog odnosa sa koncesionarom), potencijalno ograničava u pristupu Komisiji. Kako Komisija u radu primjenjuje Zakon o upravnom postupku, ovo bi stoga moglo striktno ograničiti pristup Komisiji samo licima koja imaju stranačku sposobnost (čl. 38 ZUP-a), tj. koja imaju direktan pravni interes u pogledu neke koncesije ili postupka odlučivanja.

Čl. 7 – Odredba ne navodi da se odluke Komisije javno objavljuju u službenim novinama, kao što to navodi zakon u čl. 16.

Čl. 13(2) – Definiše: *„Podnosioci mogu biti: koncesori, koncesionari, potrošači, drugi organi uprave i drugi interesanti po pitanjima i materijalima iz člana 3. ovih Pravila.”*

Kao u vezi čl. 3(2) Pravila, formulacija “drugi interesanti” nije dovoljno jasna, tj. da li ona predstavlja i pripadnike šire javnosti koja nužno nema svojstvo stranke ili potrošača. Obzirom na složenu nadležnost Komisije i njenu odlučujuću ulogu u postupku dodjele koncesija, te posebno u vezi sa čl. 13(5) Pravila¹⁹, u Pravilima bi bilo korisno prepoznati (afirmisati) i jasnije propisati pravni položaj zainteresovane javnosti – što bi omogućilo građanski nadzor i dodatni integritet kod odlučivanja Komisije.

Dokument o politici dodjele koncesija na USK²⁰

Izvorni Dokument iz 2004. godine predstavlja jednu od prvih koncesionih politika u BiH. Dokument daje osnove politike i uglavnom iznosi detaljan prikaz postojećih ležišta (uglja, metalčnih i nemetalčnih

¹⁷ Pravila Komisije za koncesije USK („Službeni glasnik USK“ br. 9/04)

¹⁸ Zakon o koncesijama USK, član 20: “Komisija, uz suglasnost Vlade Kantona, donosi pravila o: - postupku podnošenja zahtjeva, izlaganja i prigovora Komisiji, vođenju rasprava pred Komisijom i o drugim pitanjima vezanim za rad Komisije; - sjednicama i broju članova Komisije koji će razmatrati zahtjev; - utvrđivanju načina donošenja odluka komisije kada odlučuju u slučajevima predviđenim članom 5. stav 3. tako da odlučuju konsenzusom; - koncentraciji vlasništva i mjerama čiji je cilj da se omogući rast konkurencije u određenom sektoru, ako ovo pitanje nije regulirano drugim propisima; - načinu rješavanja sporova; - unutrašnjoj organizaciji i načinu utvrđivanja kriterija za određivanje naknade i - utvrđivanje naknada.”

¹⁹ Pravila Komisije za koncesije USK, čl. 13(5): “Prilikom razmatranja podnesaka i prigovora prilikom rješavanja istih Komisija će omogućiti prisustvo zainteresiranih stranaka i dati im mogućnost iznošenja dodatnih obrazloženja a u cilju utvrđivanja činjeničnog stanja.”

²⁰ Dokument o politici dodjele koncesija na USK („Službeni glasnik USK“ br. 9/04 i 3/12)

mineralnih sirovina i dr.) sa korespondirajućim rezervama, količinama vodnih dobara, postojećih hidroenergetskih objekata i drugih predmeta koncesija, sa koncesionim naknadama, kao investicijski katalog. U zaključnim razmatranjima, mineralne sirovine se konstatuju kao izuzetno perspektivan predmet koncesije, dok obnovljivi izvori energije nisu prepoznati.

Izmijenjen Dokument, usvojen 2012. godine, na zahtjev ministarstava i Vlade, predstavlja istu politiku sa ažuriranim podacima za poznate predmete koncesija, uz razliku da sada u poglavlju XII navodi i iskorištavanje energije vjetra (VE do 5 MW), što su omogućile izmjene zakona iz 2009. godine. Ipak, potencijal je teoretski, te se navodi da ovisi od istraživanja zainteresovanih partnera, bez preciziranja potencijalnih lokacija i drugih podataka (ruže vjetrova i sl).

Dokument iz 2012. još uvijek ne poznaje i solarnu energiju, iako važeći zakon SE prepoznaje kao predmet koncesije, u vezi sa korištenjem građevinskog zemljišta. Stoga, politiku je potrebno ažurirati i u istu integrisati aspekte bitne za utvrđivanje javnog interesa za dodjelu koncesija, po prioritetima razvoja. Ovo je posebno značajno imajući u vidu potencijal i predmete koncesije koji mogu doprinijeti dekarbonizaciji, zaštiti životne sredine i podsticanju zelenih investicija, uz provođenje postupka u skladu sa članom 7. Aarhuske konvencije.

8. Zakon o koncesijama Posavskog kantona²¹

Čl. 5 – Kao predmet koncesije se propisuje *“istraživanje i/ili eksploataciju”* mineralnih sirovina, šljunka i pijeska, što daje mogućnost da se kroz praksu objedini dodjela koncesije za obje faze. Kao i u slučaju zakona ZDK, i drugih kantona koji ovo jednako uređuju, ovo može imati uticaja na konkurentnost i transparentnost jer se obje koncesije dodjeljuju istom subjektu.

Takođe, u tački j), kao predmet koncesije propisuje se *“korištenje vodotoka i drugih voda”*. Iako zakon to ne specifikira, ovo se odnosi i na energetska iskorištavanje voda, pa su, iako ne propisuje pragove za snagu, MHE moguće kao predmet koncesije. Kao i drugi zakoni, ovo je potrebno jasnije definisati i ujedno uskladiti sa Zakonom o električnoj energiji FBiH (zabrana izdavanja energetske dozvola za MHE snage ispod 10 MW).

Isti član, u tački s), kao predmet koncesije propisuje solarne elektrane, snage veće od 23kW, koje se realizuju u komercijalne svrhe. Ovo je pozitivan način regulisanja ovog vida OIE, jer omogućava i *prosuming*, pa i veću snagu elektrane u slučaju potrošnje za vlastite potrebe. Kako je ovo posebno korisno za privredne subjekte, koji generišu veću potrošnju, bilo bi korisno odrediti i gornju granicu SE za vlastite potrebe. Konsultovati npr. formulaciju koja razdvaja MSE na tlu i MSE na krovu, sa ograničenjem snage za objekat na tlu (kao npr. Zakon u RS)²². Takođe, kao OIE bilo bi i korisno predvidjeti i VE.

U tački v) ovog člana definiše se: *“sve druge djelatnosti utvrđene u propisima koje se odnose na resorna županijska ministarstva, o čemu odlučuje Vlada.”* Nadalje, stav (2) ovog člana glasi: *“Predmet koncesije može biti i iz drugih oblasti i djelatnosti iz nadležnosti Županije, koje nisu navedene u stavku 1. ovog članka,*

²¹ Zakon o koncesijama Posavskog kantona ("Nar. novine Županije Posavske", br. 6/2014, 12/2017, 10/2021, 9/2023 i 9/2024)

²² Zakon o koncesijama RS, čl. 6(1)v: *“izgradnja i korišćenje energetske objekata, izuzev energetske objekata na bio-masu, bio-gas i solarnih postrojenja sa foto-naponskim ćelijama na objektima nezavisno od instalirane snage, kao i solarnih postrojenja sa fotonaponskim ćelijama na zemlji instalirane snage do 250 kW”.*

a koje su određene posebnim zakonom". Ovo je široko diskreciono pravo izvršnog organa u pogledu određivanja predmeta koncesije, izvan onih zakonom predviđenih. Formulaciju ne poznaju drugi zakoni, pa bi trebalo revidirati kako bi moglo rezultovati oportunističkim proširenjem predmeta koncesije.

Čl. 8 – Reguliše izradu Planova dodjele koncesije. "Planovi" imaju istu funkciju i *de facto* su ekvivalent Dokumenta o politici dodjele koncesija (u nekim drugim kantonima). Planovi se izrađuju kao srednjoročni (trogodišnji), i godišnji planovi, što daje mogućnost predvidive i održive koncesione politike.

Ipak, planove samostalno usvaja (daje saglasnost) Vlada, bez Skupštine ili javnosti. Međutim, za razliku od Dokumenta o politici dodjele koncesija, zakon ne propisuje da se Srednjoročni i/ili Godišnji plan dodjele koncesija objavljuju u službenim novinama – što bitno utiče na transparentnost, konkurentnost i javni nadzor. Uz to, ukoliko su usvojeni, ovi planovi nisu javno dostupni.

Čl. 9 i 10 – Reguliše "pripremne radnje", u fazi pristupanja dodjeli koncesije, gdje se koncesor obavezuje da pripremi SEO, procjenu vrijednosti koncesije, izradu druge dokumentacije i sl. Takođe zakon posebno reguliše postupak javne izrade SEO, pa i nešto bliže navodi njen sadržaj, kao i da se sredstva za ovu fazu predviđaju u budžetu.

Čl. 11 – Definiše pristupanje dodjeli koncesije, o čemu konačnu odluku donosi Vlada, izuzev kada je predmet komunalne prirode—kada odluku donosi Općinsko vijeće, na prijedlog načelnika. Kako je za niži nivo dodjele koncesije potrebna odluka predstavničkog tijela (OV), bilo bi logično da je to potrebno i za vrijednije predmete koncesije. Dakle, ujednačenost kod legitimnog odlučivanja kod pristupanja dodjeli trebala bi biti standard ovog, i svakog drugog zakona.

Stav (2) ovog člana predviđa da Vlada mora pribaviti prethodnu saglasnost OV, kada je predmet koncesije na teritoriji JLS, što je pozitivan način uključivanja nižeg nivoa vlasti.

Međutim, u stavu (3), jasno je da se ova saglasnost presumira, na štetu općine, ukoliko je OV ne dostavi u roku od 45 dana. Ovaj nedostatak je djelimično kompenzovan time da predmet koncesije mora biti usklađen sa važećom prostorno-planskom dokumentacijom. Međutim, presumpcija saglasnosti na ovaj način može biti problem ako JLS nema usvojen PP, ili je istekao, pa je potrebna revizija položaja JLS.

Čl. 12 – Reguliše "inicijativu javnog sektora" za dodjelu koncesije, koju, dakle, pokreće koncesor koji izrađuje i SEO. Prihvatanje inicijative je uslovljeno kriterijima koji potvrđuju njegovu opravdanost, o čemu odlučuje Povjerenstvo.

Kao "zaštitni mehanizam", Povjerenstvo može da uvjetuje ili zaustavi dodjelu koncesije. Naime, čak i kada je ona sadržana u Planu za dodjelu koncesije (koji je ranije odobrila Vlada), ukoliko Povjerenstvo nađe da SEO ne opravdava koncesiju, i tada se ne provodi tender. Dakle, javna inicijativa za dodjelu koncesije, iako je planirana, može da bude odbijena. Ovo stoga zahtjeva da faza prethodnog planiranja (koncesora) bude adekvatna (bez "liste želja"), te zahtjeva kvalitet SEO.

Čl. 13 – Omogućava "inicijativu privatnog sektora", tj. samoinicijativnu ponudu. Dalje vidi komentar na čl. 22.

Čl. 14(5) – Definiše sadržaj Odluke o pristupanju dodjele koncesiji, koju donosi Vlada. Iako se propisuje sadržaj odluke, u njoj se posebno ne konstatuje odlučna činjenica o utvrđivanju javnog interesa. Zakon takođe, niti indirektno, ne propisuje objavljivanje ove odluke (o pristupanju dodjeli), čime se to presumira što bitno ograničava pravnu zaštitu.

Čl. 15 – Propisuje javni tender kao način dodjele koncesije, ali istovremeno (koristeći poveznik “ili”), kao alternativan propisuje i postupak putem samoinicijativne ponude. Na ovaj način, zakon PK, za razliku od drugih kantona, uspostavlja neobičan standard izjednačavanja ova dva, bitno različita, načina dodjele koncesije. Samoinicijativna ponuda bi morala da bude propisana kao izuzetan način za dodjelu koncesije.

Čl. 16 – Reguliše poseban vid dodjele koncesije, proizašle iz građevinskih i infrastrukturnih radova, u pogledu mineralnih sirovina, pijeska, šljunka. Dosta detaljno definiše način dodjele, što je pozitivan primjer koji ide u prilog općini koja se, u ovom izuzetnom slučaju, ovlašćuje kao koncedent.

Čl. 18 – Kao sadržaj javnog poziva (tendera), u tački d), posebno predviđa i *“rok za rješavanje imovinsko-pravni odnosa”*, kao obavezu budućeg koncesionara. Predstavlja dobru praksu, kako je inače ova obaveza, bez roka, uglavnom prepuštena disciplini koncesionara. Na ovaj način ovo postaje bitan element koncesionog odnosa, pa konačno može postati i razlog za raskid iste, ukoliko je uvjet ugovoren. Isto važi i za obavezu koncesionara da pribavi *“spisak potrebnih dozvola i odobrenja ili drugih ovlaštenja”*.

Čl. 21 – Nakon donošenja Odluke o dodjeli koncesije, stav (3) definiše da se *“Podnosioci ponude obavještavaju o izboru najpovoljnije ponude u roku od pet dana od dana donošenja odluke”*, a stav (4) da: *“Protiv odluke koncedenta, nije dozvoljeno pravo žalbe, ali se može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe nadležnom sudu, u roku od 30 dana od dana prijema odluke koncedenta. Tužba se podnosi nadležnom sudu u sjedištu koncedenta”*.

Ne propisuje se objavljivanje konačne Odluke o dodjeli koncesije u službenim novinama. Iz ove formulacije proizilazi da se ona dostavlja samo ponuđačima, u kojem slučaju javnost nema mogućnost saznanja o odluci i/ili uvida u njen sadržaj. Ovo onemogućava transparentnost i građanski nadzor, tj. eventualnu pravnu zaštitu, jer pravo tužbe imaju samo ponuđači. Neovisno od moguće prakse, objavljivanje konačnih odluka mora biti jasno propisano kao obaveza, a ne presumpcija ili mogućnost.

Čl. 22 – Samoinicijativna ponuda – moguća ukoliko postoji javni interes. Takođe, stav (2) ovog člana propisuje da ponuda *“sadrži Studiju opravdanosti projekta koncesije”*.

Iz ove formulacije proizilazi da privatna izrada i finansiranje SEO nije mogućnost već obaveza ponuđača. U protivnom njegova ponuda bi bila odbačena kao nepotpuna. Ovo je problematično jer, za razliku od drugih kantona, odredba eksplicitno propisuje ovu “obavezu” ponuđača, čime se praktički odustaje od mogućnosti javne izrade SEO. Sadržaj SEO propisan je u čl. 10(3) zakona, ali ipak kvalitet ovisi od ponuđača. Uz to, stav (3) ovog člana omogućava prihvatanje privatne ponude, bez jasno propisanog postupka procjene postojanja javnog interesa, kao preduvjeta za uopšte pristupanje dodjeli.

Čl. 22(4) – Reguliše dodjelu koncesije, po samoinicijativnoj ponudi, bez provođenja javnog tendera (slično zakonu TK). Iako, u stavu (5) ovog člana, odredba propisuje obavezu pribavljanja prethodne saglasnosti od OV, to nije dovoljno za *de facto* derogiranje principa zakona. Učešće JLS nije ekvivalent osiguranja konkurentnosti, transparentnosti i šireg nadzora dodjele.

Čl. 22(7) – Propisuje da, ukoliko koncesor utvrdi da *“ne postoji javni interes”*, o tome obavještava ponuđača, koji ima pravo prigovora.

Zakon ne poznaje poseban postupak za utvrđivanje javnog interesa, niti propisuje obavezu usvajanja pravilnika ili uputstva o tome. Takođe, specifikum ovog zakona je da stav (8) propisuje da je, u slučaju ne postojanja javnog interesa, omogućena pravna zaštita ponuđaču (prigovor i pretpostavlja se tužba, iako zakon ne definiše mogućnost upravnog spora). Međutim, zakon ne reguliše obrnutnu situaciju, u kojoj bi zainteresovana javnost imala mogućnost pravne zaštite, u slučaju da je javni interes bio utvrđen. Zakon takođe ne propisuje da se donosi posebna odluka o utvrđivanju javnog interesa, te da se ona objavljuje. Uz to, činjenica utvrđivanja javnog interesa je praktički uključena u odluci o pristupanju dodjele koncesije—iako zakon to jasno ne definiše, što bitno sužava prostor za pravovremenu pravnu zaštitu.

Čl. 23 – “Prava vlasnika nekretnina”, u stavu (1) definiše: *“Vlasnik nekretnine na kojoj će se obavljati djelatnost za koju se namjerava dati koncesija sudjeluje kao stranka u postupku dodjele te koncesije”*, odnosno u stavu (2): *“Ako je nekretnina na kojoj će se obavljati djelatnost za koju se namjerava dodijeliti koncesija u državnom vlasništvu, u postupku dodjele te koncesije sudjeluje nadležno pravobraniteljstvo.”*

Ova odredba čini apsolutni presedan i specifičnost zakona PK. Iako zakon bliže ne definiše ovo posebno svojstvo vlasnika (ili zastupnika vlasnika), osim u ova dva stava, predstavlja dosta progresivnu namjeru zakonodavca da zaštiti pravo vlasništva.

Naime, umjesto eksproprijacije nakon dodjele, vlasnicima se pravovremeno omogućava pravni položaj u odnosu na ponuđača i koncesora. Ipak koliko je taj položaj ravnopravan ostaje pitanje (npr. da li vlasnik može da spriječi dodjelu koncesije, ili samo da ishoduje adekvatnu kompenzaciju). Ipak, pravo na imovinu (čl. 1 Priloga I uz EKLJP) na ovaj način ostaje barem izvjesnija mogućnost. Takođe, učešće Pravobranilaštva BiH, radi zaštite državnog vlasništva, je dosta proaktivno i pozitivno. Iako je, barem teoretski, potreba učešća šire javnosti (nevlasnika) na ovaj način, barem djelimično kompenzovana—ipak to ne isključuje potrebu za transparentnim odlučivanjem, uz objavljivanje konačnih odluka i radi zaštite interesa javnosti, koji su često širi od vlasničko-pravnih odnosa.

Takođe, bitno je nepomenuti da odredba može biti i izvor određene legitimizacije odlučivanja organa vlasti, koji štite privatni a ne javni interes. Npr. vlasnik nekretnine može da bude u poziciji da pregovara bolju kompenzaciju za svoju nekretninu, dok koncesija može imati složene negativne posljedice po lokalnu i/ili širu zajednicu.

Sve navedeno je potrebno razmotriti ukoliko bi se, i u drugim kantonima ili višim nivoima vlasti, predlagalo da se vlasnicima nekretnina (na kojima se planira realizacija koncesije) eksplicitno prepoznaje stranačka sposobnost u samom postupku dodjele koncesije.

Čl. 25(2) – Definiše da se *“Tekst pripremljenog ugovora o koncesiji, zajedno sa odlukom o dodjeli koncesije prije potpisivanja mora se dostaviti na prethodno mišljenje nadležnom pravobraniteljstvu”*, što je još jedna posebnost zakona, kako mišljenje na nacrt ugovora inače daje Komisija za koncesije.

Čl. 26 – Kao sadržaj ugovora o koncesiji, nedostaje trajanje koncesije (rok), kao bitan element ugovora. Iako čl. 27 to dodatno reguliše, potrebno je trajanje koncesije posebno uvrstiti i u sam ugovor, tj. čl. 26.

Čl. 27(6) – Definiše: *“Ugovor o koncesiji se može mijenjati ako, utvrđivanjem javnog interesa za određeni predmet koncesije, dođe do djelomične prenamjene dobra dodijeljenog u koncesiju.”* Nedovoljno jasno formulisano, jer može rezultovati bitnim izmjenama postojećeg koncesiono-pravnog odnosa, bez jasnog postupka utvrđivanja javnog interesa, te svakako bez tendera.

Čl. 29(4) – *“Način utvrđivanja visine i najniži iznos naknade za koncesije iz nadležnosti Vlade iz članka 5. ovog Zakona, način obračuna i rokove plaćanja, kao i uvjete promjene naknade, za svaki predmet posebnim aktom utvrđuje Vlada na prijedlog ugovornog tijela (...)”*.

Zakon ne propisuje usvajanje jedinstvenog pravilnika o metodama i načinu izračuna koncesionih naknada, već se propisuje za svaki predmet posebno. Ovo može rezultovati neujednačenim i disproporcionalnim koncesionih naknadama. Takođe povećava rizik od korupcije, kako Vlada, samostalno, može da donosi, mijenja i dopunjuje pojedinačne akte, u pogledu pojedinih predmeta koncesije.

Čl. 30 – Propisuje vođenje Registra ugovora o koncesiji, koje vodi koncesor. Objavljivanje registra nije definisano.

Čl. 32(2)f – Kao poseban razlog za raskid ugovora o koncesiji propisuje se raskid: *“iz uvjerljivih razloga javnog interesa, uz plaćanje nadoknade koncesionaru, gdje će uvjeti nadoknade biti dogovoreni u ugovoru o koncesiji.”*

Raskid iz “uvjerljivih razloga javnog interesa”, uz nadoknadu koncesionaru, mogao bi derogirati sve ostale razloge raskida, iako su opravdani, ukoliko je ovaj razlog raskida ugovoren. Odredba potencijalno suviše favorizuje koncesionara, te predstavlja rizik od korupcije, kako je raskid po ovom osnovu suviše nejasan (posebno bez propisanog postupka utvrđivanja javnog interesa). Kvalifikacija “uvjerljivih” razloga je neobična i potencijalno omogućava praksu “dogovorenog” raskida pod uslovima koji odgovaraju koncesionaru (čak iako je isti svojom krivicom mogao proizvesti “uvjerljive” razloge za raskid). Potrebno je revidirati odredbu, odnosno preispitati praksu ugovaranja i discipline koncesionara.

Čl. 33 – (Nadoknada po raskidu ugovora o koncesiji): *“U ugovoru o koncesiji se utvrđuje način na koji se izračunava nadoknada u slučaju raskida ugovora o koncesiji zbog bilo koje od strana, uz uvjet, po potrebi, za nadoknadu razmjernih vrijednosti radova izvršenih prema ugovoru o koncesiji, nastalih troškova ili pretrpljenih gubitaka bilo koje od strana.”*

Povezano sa komentarom na prethodno član 32(2)f. Odredba potencijalno suviše štiti interes koncesionara i bitno umanjuje (praktički isključuje) određen stepen rizika, koji je svojstven svakom koncesiono-pravnom odnosu. Rizik se ne može eksplicitno isključiti zakonom i/ili ugovorom - što odredba može da omogući, uz zaštitu potencijalno nesavjesnog koncesionara, od kojeg inače ovisi

realizacija koncesije. Korisno je unijeti kondicional, tj. da pravo na naknadu strana ostvaruje samo ukoliko raskid ugovora nije nastao njenom krivicom.

Čl. 36 – Propisuje osnivanje stalnog Povjerenstva, i imenovanje članova od strane Vlade. Dok se OV konsultuje samo kod komunalnih koncesija, Skupština PK dakle nije uključena u imenovanje članova, kako to propisuju neki drugi zakoni kao mehanizam zaštite integriteta rada Povjerenstva—te bi bilo korisno uključiti i predstavničko tijelo u fazu imenovanja članova.

Čl. 36(7) – *“Rješenjem Vlade odnosno Općinskog vijeća o uspostavljanju Povjerenstva bliže se određuje sastav Povjerenstva, nadležnosti, način rada, vrijeme vršenja funkcije i pitanje njenog financiranja.”* Nadležnost, rad, mandat i druga pitanja reguliše se “rješenjem” Vlade, čime se odstupa od prakse gdje se pitanje definiše posebnim pravilnikom, budući da je Povjerenstvo stalni, ne *ad hoc* organ.

Čl. 37 – (Nadležnost Povjerenstva) – Iako se bliže reguliše odredbom, zakon ipak ne predviđa da Povjerenstvo ima mogućnost održavanja javnih rasprava o pitanjima bitnim za javni interes, što zakoni drugih kantona poznaju. Kao stalno, nezavisno regulatorno tijelo, ovo pravo (i obavezu) Povjerenstva bi bilo bitno uvrstiti u zakon. Zakon nigdje, pa ni u ovoj odredbi, ne propisuje obavezu objavljivanja odluka Povjerenstva. Kako ovo tijelo ima bitnu ulogu u postupku dodjele koncesija, neophodno je bliže regulisati autonomiju odlučivanja Povjerenstva, u fazama pristupanja i dodjele koncesije. Objavljivanje odluka bi doprinijelo integritetu rada tijela, i uopšte samom postupku dodjele koncesije.

Čl. 39(4) – (Način rada i odlučivanja Povjerenstva): *“Povjerenstvo, na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, može preispitati svoje odluke u sljedećim slučajevima: a) ako je utvrđena bitna promjena u činjenicama na kojima je bila zasnovana odluka, a koja bi značajno utjecala na donošenje drugačije odluke da je bila poznata u vrijeme donošenja te odluke, b) ako je utvrđeno da je odluka zasnovana na netočnim ili lažnim dokumentima.”*

Pravo stranke u postupku dodjele koncesije imaju koncesor, koncesionar, i vlasnik nekretnine. Odredba propisuje da stranka ima pravo na prigovor ili “žalbu”, u toku postupka. Međutim, zainteresovana javnost nema pristup odlučivanju (pravo žalbe), ka oni pristup pravdi, kako zakon ne propisuje da se konačne odluke Povjerenstva objavljuju. Odluke Povjerenstva su dakle “apsorbovane” u konačnim odlukama koncedenta, koje su inače osporive—međutim, zakon propušta da propiše i obavezu objavljivanja odluka koncedenta. Pitanje je eventualno stvar primjene zakona i prakse—ali svakako je, zbog transparentnosti, neophodno precizirati u zakonu.

Čl. 40(3) – *“Vlada najmanje jednom godišnje izvještava Skupštinu Županije (...)”*. Jedina uloga Skupštine PK koju zakon poznaje—usvajanje Izvještaja Vlade, gdje se, pri tome, potreba usvajanja izvještaja takođe jasno ne propisuje, kao ni obaveza objavljivanja Izvještaja.

Čl. 42(2)f – Dodatne odgovornosti koncesora uključuju: *“pružanje svih informacija, po opravdanom zahtjevu, od strane Povjerenstva, uključujući informacije o koncesijskim projektima koji se predlažu, pripremaju za tender, daju za tender ili koji su u procesu provedbe”*.

Zakon ne propisuje, niti eksplicitno isključuje, obavezu informisanja javnosti (po zahtjevu), iako propisuje transparentnost kao princip. Formulacijom “po opravdanom zahtjevu”—i to čini se samo Povjerenstva, zakon potencijalno *de facto* isključuje pravo javnosti na pristup informacijama. Takođe, u

stavu (3) ovog člana, za razliku od drugih kantona, koji imaju stalnu Komisiju, zakon primarnu ulogu u nadzoru daje koncesoru, koji o tome podnosi Vladi godišnji izvještaj. Zakon ne propisuje njegovo objavljivanje.

9. Zakon o koncesijama Bosansko-podrinjskog kantona²³

Čl. 1(2)b) – U definiciji kao “koncesor” je označena Vlada. Zapravo se misli na koncedenta. Ministarstvo ovlašteno za zaključenje ugovora (ugovorni organ) je zapravo koncesor. Potrebno ispraviti i dopuniti definicije, te uskladiti u tekstu zakona.

Čl. 6(3) – Definiše: “U rok trajanja koncesije ne uračunava se vrijeme koje je potrebno za obavljanje pripremnih radnji za izgradnju objekta, odnosno za početak obavljanja koncesione djelatnosti.”

Kako se realizacija koncesije (faza) može bitno razlikovati od predmeta do predmeta koncesije, nezahvalno je unaprijed predviđati ovo pravo u zakonu kao pravilo. Isto može biti predmet zloupotrebe i bitnog produživanja koncesionog perioda zbog loše discipline koncesionara. Potrebno je revidirati odredbu ili brisati, i prepustiti ugovaranju u pojedinačnom slučaju, uz mehanizam provjere o opravdanosti unošenja u ugovor i ograničenje pripremnog perioda.

Čl. 7(1)b) tačka 5. – “Korištenje voda i javnog vodnog dobra za: proizvodnju električne energije instalirane snage do 5 MW”. Odredba omogućava izgradnju MHE, što nije u skladu sa izmjenama Zakona o električnoj energiji FBiH. Potrebno uskladiti.

Čl. 7(1)h) – “korištenje poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu”. Iako zakoni inače predviđaju poljoprivredno zemljište kao predmet koncesije, zakon BPK eksplicitno definiše da je ono u “državnom vlasništvu”. Zbog Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom, presumpcija da se zakon referiše na vlasništvo kantona je nedovoljna. Iako koncesija nije pravo vlasništva, pravo korištenja može imati dugoročne posljedice. Potrebno je preispitati i revidirati, ili eventualno dopuniti da “uz saglasnost nadležnog pravobranilaštva”.

Čl. 7(1)m) – “zemljište za izgradnju energetske objekata: 1) vjetroelektrane snage do 5 MW po proizvodnoj jedinici i vjetroparkovi, 2) kogeneracijska postrojenja instalirane električne snage do 5 MW, 3) solarne elektrane instalirane snage od 20 kW do 5 MW”.

Formulacija “vjetroelektrane do 5 MW po proizvodnoj jedinici i vjetroparkovi” presumira da se koncesija može dodijeliti i za pojedinačnu vjetroturbinu/agregat snage do 5 MW, ali ne i za pojedinačni agregat koji je veće snage. Uz to, nastavak “i vjetroparkovi” je nedovoljno jasan jer ne postavlja bilo kakve druge parametre. Ovo potencijalno može biti sporno kako je, tumačenjem formulacije, moguće izgraditi vjetropark (neograničene snage) sa više proizvodnih jedinica koje su pojedinačne snage iznad 5 MW. Takođe, za solarne elektrane bi bilo uputno razlikovati objekte na krovu i na tlu.

Čl. 7(4) – “Vlada Bosansko-podrinjskog kantona Goražde će posebnim aktom utvrditi predmete koncesije koji su od posebnog značaja za Kanton.” Ova odredba praktički derogira standard koji je uspostavljen na nivou FBiH i BiH, i nekih kantona. Naime, kako zakon BPK ne predviđa usvajanje javne politike ili plana

²³ Zakon o koncesijama Bosansko-podrinjskog kantona (“Sl. novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde”, br. 7/2017)

za oblast dodjele koncesija, poseban akt Vlade, koji se donosi bez Skupštine kantona, bi mogla predstavljati ekvivalent "politike" koja nije legitimna. Potrebno je uvrstiti obavezu usvajanja Dokumenta o politici dodjele koncesija ili Planova, koji bi dali legitimnu osnovu za upravljanje javnim dobrima, po uzoru na zakone koji to regulišu.

Takođe, napomena da „odgovarajući akti“ Vlade iz čl. 17, kao i „pravila“ ministarstva iz čl. 28(4), zakonom nisu dovoljno precizno definisani, niti su javno dostupni.

Čl. 8 – Vlada odlučuju o pristupanju dodjeli koncesije, bez prethodno usvojene politike ili plana (što se nadovezuje na izazove iz prethodnog komentara).

Iako se, u stavu (2), ova odluka nastoji "legitimisati" pribavljanjem prethodne saglasnosti JLS, već u stavu (3) se ipak ta saglasnost presumira u korist Vlade. Naime, ukoliko JLS ne dostavi odgovor "u roku od 45 dana", stav (4) nadalje reguliše da se ista obavezuje da će koncesionaru "izdati sve upravne akte iz svoje nadležnosti". Odredbu je potrebno revidirati sa određivanjem povoljnijeg pravnog položaja JLS, te svakako uvrstiti da se rok ne odnosi na situacije u kojima OV nije kontituisano i/ili zbog nepostojanja (zastarjelosti) lokalnog prostornog plana.

Čl. 9 – *"Vlada Bosansko-podrinjskog kantona Goražde će u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona donijeti odluku kojom će utvrditi za koje predmete koncesije je obavezno provođenje javnog poziva."* Iako može biti korisno radi transparentnosti, ipak može biti i kontraproduktivno kako se obaveza provođenja tendera za sve koncesije ne uspostavlja kao pravilo.

Čl. 10 – Ministarstvo, kao ugovorni organ, je nadležan za pripremu dokumentacije za pristupanje dodjeli koncesije (npr. analize, elaborati, SEO), osim kod samoinicijativne ponude. Ovo predstavlja prostor za bitno odstupanje od pravila, u slučaju privatnih ponuda, kada je dodjela koncesije moguća i bez tendera (više u komentaru čl. 28).

Takođe, uopšte zakon definiše nadležnosti Ministarstva koje su u drugim zakonima pripisane Komisiji za koncesije, kao stalnom tijelu. Iako zakon predviđa osnivanje stalne Komisije, nejasno je zašto većinu nadležnosti dodjeljuje ugovornom organu, dok se odlučivanje Komisije marginalizuje, bez objavljivanja njenih odluka. Zbog boljeg integriteta postupka odlučivanja, ovo je korisno revidirati uz konsultacije drugih zakona, koji Komisiji, kao samostalnom regulatornom tijelu, daju veću ulogu.

Čl. 11(3) – Između ostalog, i za potrebe nadzora koncesionara, Ministarstvo *"može angažovati specijalizovanu konsultantsku firmu, drugu specijalizovanu instituciju ili stručnjake za ekonomsko-finansijsku, pravnu ili tehničku oblast"*. Ovo je upitno, kako zbog postojanja stalne Komisije za koncesije, tako i stvaranja prostora za vaninstitucionalni nadzor putem subjekata ili lica koji mogu biti predmet uticaja.

Čl. 12(2) – Ulogu Skupštine BPK zakon poznaje jedino kod dostavljanja izvještaja o realizaciji ugovora o koncesiji, od strane Vlade, i to radi *"upoznavanja ili poduzimanja odgovarajućih mjera"*. U oblasti koncesija ovo je nedovoljno prisustvo predstavničkog tijela, jer se odnosi na *post festum* izvještavanje, u fazi kada su koncesije dodijeljene i poduzimanje mjera bitno ograničeno.

Čl. 14 – Definiše da *“Odluku o pristupanju dodjeli koncesije donosi koncesor na osnovu ekonomskih, finansijskih, socijalnih i drugih pokazatelja i analiza, uticaja radova i objekata na životnu sredinu za predmetnu koncesiju.”*

Iako stav (2) definiše da se odluka objavljuje u službenim novinama, odredba ipak ne precizira da se prethodno utvrđuje postojanje javnog interesa, iako na to implicira. U svakom slučaju, zakon ne nudi način, postupak i kriterijume po kojima se procjenjuje opravdanost dodjele koncesije, odnosno utvrđuju *“pokazatelji i analize”*, odnosno *de facto* javni interes.

Čl. 16 – Definiše: *“Koncesija se dodjeljuje na osnovu provedenog javnog poziva, nadmetanja po pozivu, ili postupka po samoinicijativnoj ponudi, o čemu odlučuje koncesor.”*

Ovo implicira da je tender, *de facto*, pravilo—ali to ne određuje dovoljno eksplicitno, posebno zbog nastavka *“o čemu odlučuje koncesor”*. Zakon dakle omogućava da Vlada odluči da postupak dodjele, alternativno, provede putem nadmetanja po pozivu, u kojem slučaju nadmetanje nije javno. Takođe, u slučaju samoinicijativne ponude (bliže reguliše čl. 28), Vlada može, alternativno, da odluči da zaključi ugovor sa ponuđačem, ukoliko u roku od 30 dana od zaprimanja ponude i objavljivanja iste na stranici Vlade, nije bilo drugih ponuda—što su sve načini dodjele koji bitno u pitanje dovode osnovni princip (transparentnost) iz čl. 1(2) zakona.

Mogućnost druga dva načina dodjele, pored javnog tendera, potrebno je revidirati i, umjesto alternativno postavljenih, eksplicitno odrediti kao izuzetke od pravila (kao čl. 18(3) koji, djelimično, postavlja ograničenje za nadmetanje po pozivu).

Čl. 18(3) – Pored razloga zaštite odbrane i sigurnosti, zakon definiše da se nadmetanje po pozivu provodi *“ili iz nekih drugih specifičnih razloga, koji moraju biti obrazloženi, o čemu odlučuje koncesor”*.

Iako jasno ograničena na specifične oblasti, nastavak odredbe daje alternativnu mogućnost za ovaj vid dodjele, bez jasnih naznaka o specifičnosti eventualnih razloga. Ovim se otvara mogućnost netransparentne i nekonkurentne (favorabilne) dodjele koncesija, ukoliko Vlada takvu odluku *“obrazloži”*. Uzevši u obzir da je Vlada, shodno ZUP-u, u svakom slučaju dužna obrazlagati svoje odluke, mogućnost Vlade da praktički derogira standard (javni poziv) nije prihvatljiv jer, u kontekstu izostajanja javne politike i planova za dodjelu koncesija, to rezultuje potpunom autonomijom odlučivanja Vlade.

Čl. 21 – Osniva Komisiju za koncesije BPK, kao stalno tijelo koje broj pet članova (od kojih se jedan kooptira iz JLS). U stavu (2) i (3) se definiše da članove imenuje Vlada, odnosno načelnik JLS.

Ovo predstavlja odstupanje od nekih drugih kantona (npr. USK) gdje članove i predsjedavajućeg imenuje Skupština kantona, a članove iz reda JLS imenuje OV. Iako zakon zabranjuje sukob interesa članova i sl., ovo bi bilo korisno konsultovati zbog dodatne zaštite postupka imenovanja. Takođe, u pogledu nadležnosti Komisije zakon vrlo skromno definiše njen rad, te praktički ne predviđa autonomiju odlučivanja Komisije. Za razliku od odluka Vlade, koja konačno odlučuje i čije se odluke objavljuju u službenim novinama, zakon ne pominje odluke Komisije (i njihovo objavljivanje)—što može da suzi prostor za pravnu zaštitu, transparentnost, nadzor i integritet odlučivanja.

Čl. 28 – Definiše samoinicijativnu ponudu, kao način dodjele, kada Vlada *“procjenjuje postojanje javnog interesa za tu koncesiju”*.

Postupak ove procjene zakon nigdje ne definiše, niti predviđa usvajanje posebnih akata za te potrebe. Ovo dodatno doprinosi autonomiji izvršne vlasti, koja nije dovoljno regulisana. Takođe, stav (5) upućuje na potrebu prethodne saglasnosti od strane JLS, ali se ona praktički presumira, bez načina adekvatnog učešća u postupku odlučivanja (vidi komentar na čl. 8).

Čl. 28(6) – Definiše da *“ukoliko koncesor ocijeni da postoji interes za koncesiju, donijet će odluku o dodjeli koncesije”*, iz koje formulacije jasno proizilazi pravo Vlade da dodjeli koncesiju po samoinicijativnoj ponudi—bez provođenja tendera.

Nadalje, u stavu (8) istog člana, definiše se da *“Radi informisanja javnosti, koncesor oglašava dostavljanje samoinicijativne ponude na službenoj internet stranici Vlade Bosansko-podrinjskog kantona Goražde”*, a u stavu (9): *“Ukoliko za isti predmet koncesije postoji zainteresovanost drugih subjekata, svoje prijedloge za dodjelu koncesije mogu podnijeti u roku od 30 dana od dana oglašavanja na službenoj internet stranici Vlade Bosansko-podrinjskog kantona Goražde i svi prijedlozi dostavljeni u ovom roku uzeće se u razmatranje.”*

Iako ovo predstavlja namjeru transparentnosti, ipak nije ekvivalent javnom “tenderu” nakon prijema privatne ponude. Naime, javnost se “informiše” (ali bez tendera), dok drugi zainteresovani subjekti mogu podnijeti ponudu za isti predmet, ali samo u roku od 30 dana²⁴. Ova praksa, iako s ciljem transparentnosti, ne služi zaštiti konkurentnosti—jer druge subjekte stavlja u nepovoljan položaj da u kratkom roku adekvatno konkurišu za isti predmet (uklj. izradu SEO), iako možda mogu ponuditi bolje uslove. Takođe, evidentno je da je Vlada do sada imala samo jedno obavještenje po privatnoj ponudi, i to iz 2017. godine²⁵.

Uopšte, odredbe iz stava (8) i (9) ne ispunjavaju svoju svrhu, u kontekstu samoinicijativne ponude, pa je potrebno regulisati da se javni tender provodi i u ovom slučaju, tj. ukoliko se privatna ponuda prihvati kao uredna i potpuna, i da za tim postoji javni interes.

Čl. 29 – Kao učesnike (stranke) u postupku dodjele koncesije poznaje samo ponuđače (po javnom tenderu, nadmetanju po pozivu ili po privatnoj ponudi), te pravnu zaštitu reguliše u odnosu na te subjekte, shodno ZUP-u. Međutim, kako se konačna odluka o pristupanju i odluka o dodjeli javno objavljuje i službenim novinama, zainteresovana javnost, barem načelno, ima mogućnost tužbe, shodno ZUS-u.

Čl. 31(4) – Prethodno mišljenje nadležnog pravobranilaštva, na prijedlog ugovora o koncesiji i odluke o dodjeli koncesije, u slučaju nedostavljanja mišljenja od strane pravobranilaštva “u roku od 15 dana” se presumira kao pozitivno te *“da je ugovor pravno valjan i nije na štetu državne imovine te se može pristupiti njegovom zaključenju.”*

Presumpcija o valjanosti koncesionog odnosa bi mogla imati ozbiljne stvarne i pravne posljedice za sve strane, te je potrebno revidirati odredbu i/ili rok za postupanje pravobranilaštva, posebno ukoliko se radi o Pravobranilaštvu BiH, na način da je zaključivanje ugovora nedozvoljeno bez mišljenja (idealno saglasnosti) pravobranilaštva—čime bi se otklonile mogućnosti zaključivanja ništavih ugovora.

²⁴ https://www.mp.bpk.gov.ba/media/uploads_mp/2017/08/Obavijest-o-dostavljanju-samoinicijativne-ponude-za-dodjelu-koncesije.pdf

²⁵ <https://mp.bpk.gov.ba/?s=koncesije>

Čl. 32(4) – Definiše da se *“rokovi za realizaciju obaveza i vrijeme trajanja pripremni radnji iz zaključenog ugovora o koncesiji mogu produžiti aneksom ugovora o koncesiji samo u slučaju kada koncesionar ima objektivne poteškoće za izvršenje tih obaveza, a na koje sam nije i ne može uticati.”*

Kao i u pogledu čl. 6(3) zakona, nezahvalno je unaprijed prejudicirati opravdanost produženja rokova za pripremne radove. Isto može biti predmet zloupotrebe i bitnog produživanja koncesionog perioda zbog loše discipline koncesionara—koji problem je posebno naglašen u slučaju zaključivanja aneksa ugovora usljed kašnjenja (što može uključivati i ishodovanje dozvola). Potrebno je revidirati odredbu na način da se “objektivne poteškoće”, odnosno objektivni razlozi dovoljno jasno predvide (razumno ograniče) u zakonu, ili ugovoru kao njegov bitan element.

Čl. 35 – Primjerak ugovora o koncesiji je, pored ministarstva, potrebno dostaviti i JLS na čijoj teritoriji je predmet koncesije.

Čl. 37 – Definiše vođenje Registra svih zaključenih ugovora, bez preciziranja obaveze njegovog ažuriranja i objavljivanja.

Čl. 39(3) – *“Koncesioni odnos može prestati otkupom koncesije od strane koncesora ako to nalaže opšti interes, a pod uslovima i na način utvrđen propisima o eksproprijaciji i uslovima utvrđenim ugovorom o koncesiji ili ako to dogovore koncesor i koncesionar, a pod uslovom da su uslovi i način otkupa koncesije predviđeni ugovorom o koncesiji.”*

Odredba može stvoriti praksu *de facto* derogiranja objektivnih razloga koji su zakonski osnov za raskid ili prestanak ili oduzimanje koncesije, čak i ukoliko to “dogovore” strane. Bitno je jasno određenje uslova i okolnosti za otkup koncesije u ugovoru o koncesiji—te svakako prioritarno definisanje postupka utvrđivanja opšteg (javnog) interesa, što bi, i u slučaju mogućnosti dogovora, moralo biti prethodno pravno pitanje.

Čl. 51 – Definiše pitanje eksproprijacije, ukoliko je to potrebno radi dodjele koncesije. Stav (2) definiše da se u tom slučaju, *“utvrđivanje opšteg interesa i eksproprijacija vrši po hitnom postupku”*. Bez jasnog postupka utvrđivanja javnog interesa, eksproprijacija (po hitnom postupku) i odlučivanje koncesora je suštinski u službi privatnog interesa koncesionara. Na ovaj način se javni i privatni interes suviše izjednačavaju, bez adekvatnog mehanizama zaštite (procjena javnog interesa). Takva eksproprijacija, uz izostanak legitimne koncesione politike, konačno može biti posebno pogubna za neprikosnovenost prava na imovinu (čl. 1 Priloga I EKLJP) i drugih standarda.

Čl. 56 – Nadzor se prepušta Vladi, ugovornom organu i inspekciji. Dakle, Komisija za koncesije, kao stručno tijelo, suštinski nema ovlaštenja, što je neobično rješenje. Kako, uz to, čl. 58 definiše da nadležni organ može da *“ovlasti i drugo lice da obavlja provjeru rada koncesionara”*, ovo može bitno da poremeti integritet samog nadzora.

Čl. 65(3) – Definiše mogućnost ugovaranja arbitraže, domaće ili strane, ukoliko se strane usaglasile. Iako je ovo poznata praksa, ipak bi, u sporovima koji se tiču dodjele i korištenja javnih dobara, bila korisna određena zakonska preferencija domaćeg pravosuđa. To bi umanjilo troškove mogućeg spora, spriječilo *forum shopping* (biranje najpovoljnije nadležnosti ili biranje povoljnijeg suda), ali i mogućnost uticaja na arbitre koji su izvan jurisdikcije države, kao vlasnika predmeta koncesije.

10. Zakon o koncesijama Srednjo-bosanskog kantona²⁶

Čl. 1(1)t. 3. – “izgradnja hidroenergetskih objekata, snage do 5 MW”. Kao i kod drugih zakona, potrebno uskladiti sa Zakonom o električnoj energiji FBiH.

Čl. 1(1) t. 20.: “izgradnja i/ili korištenje postrojenja za pretvaranje energije vjetra u električnu energiju - vjetroelektrane i postrojenja za iskorištavanje energije Sunca - solarne foton-aponske elektrane, snage od 150 kW, osim postrojenja za vlastite potrebe i postrojenja na vlastitom objektu ili zemljištu”, i tačka 21.: “ostali energetske objekti snage od 150 kW do 5 MW, osim energetske objekata za vlastite potrebe”.

Formulacija u tački 20. praktički dozvoljava izgradnju VE ili SE neograničene snage ukoliko se grade za vlastite potrebe, odnosno na privatnom objektu ili zemljištu, gdje su ostali energetske objekti ograničeni snagom do 5 MW. Potrebno je precizirati da se u oba slučaja ovo odnosi isključivo na objekte namijenjene za nekomercijalne svrhe, kao i bliže određivanje “ostalih” energetske objekata (npr. kogeneracija, i obzirom na razvoj tehnologije i izvora energije).

Oslobađanje od koncesionog odnosa i naknade, bez obzira na snagu VE ili SE, ili ostalih objekata, ukoliko je za vlastite svrhe ili na privatnom objektu/zemljištu je neobično rješenje, i suprotno od regulisanja u nekim drugim kantonima²⁷. Naime, nakon izmjena zakona 2023. godine, Vlada SBK van snage stavlja odluke kojima je prethodno dodijelila koncesije za SE koje su izgrađene na vlastitom zemljištu²⁸. Sa aspekta koncesione politike ovu praksu je možda korisno preispitati.

Čl. 4(1) – Odluku o pristupanju dodjeli koncesije donosi Vlada. Zakon ne poznaje potrebu usvajanja posebne javne politike koju bi Vlada morala provoditi, kao u nekim drugim kantonima (TK, USK, PK) ili zakoni FBiH i BiH—pa je samostalnost Vlade u upravljanju javnim dobrima potrebno revidirati.

Međutim, čl. 4(2) predviđa vrlo proaktivnu odredbu, gdje se definiše da, Vlada prilikom odlučivanja o pristupanju dodjele koncesije pribavlja i “prethodnu saglasnost općinskoga vijeća lokalne zajednice na čijem području se dodjeljuje koncesija”, pa u nastavku dodaje: “koje je dužno provesti javnu raspravu prije davanja saglasnosti”.

Ovo je jedini kantonalni zakon koji eksplicitno propisuje obavezu provođenja javne rasprave i JLS, dakle sa javnošću koje se koncesija direktno tiče, što je u skladu sa čl. 6 Aarhuske konvencije, te djelimično i sa čl. 12(3) Zakona o koncesijama RS. Obavezu održavanja javne rasprave je isto neophodno eksplicitno navesti i u stavu (3) ovog člana, koji se odnosi na konsultovanje dvije ili više općina. Takođe, bilo bi opravdano propisati i da se sredstva za održavanja rasprave, koja može uključivati i angažovanje eksperta, planiraju u budžetu kantona i JLS.

Ipak, već u stavu (5) se efektivno derogira ovaj standard, kako se saglasnost OV presumira, ukoliko OV ne dostavi odgovor Vladi u roku od 60 dana. Presumpciju je potrebno revidirati na način da se JLS (i javnosti koja ima pravo učešća u obaveznoj javnoj raspravi) omogući bolji pravni položaj, kao i situacije

²⁶ Zakon o koncesijama Srednjo-bosanskog kantona (“Sl. novine Srednjobosanskog kantona”, br. 8/2009, 6/2013, 9/2015, 7/2020, 10/2021 i 14/2023)

²⁷ Npr. član 62 Zakona o koncesijama BPK predviđa utvrđivanje koncesione naknade i za postrojenja “izgrađena na privatnom zemljištu koje nije bilo predmet zakupa, prodaje ili koncesije od strane nadležnog kantonalnog organa”.

²⁸ Odluka Vlada SBK broj: 01-11.7-4891/24 od 23. svibnja 2024. godine (“Sl. Novine SBK”, br. 7/24)

kada OV nije konstituisano ili ne postoji lokalni PP. Takođe, potrebno je propisati da se odluka Vlade o pristupanju objavljuje u službenim novinama.

Čl. 6 (Komisija) – Zakon eksplicitno ne reguliše da se Komisija osniva, kao stalno i samostalno tijelo. Iz ostalih odredbi, i mandata od pet godina, proizilazi da je Komisija stalna. Dalje, u stavu (6) se definiše da stalne članove Komisije imenuje ministar, dok privremene članove (kada se imenuju) imenuje OV. Potrebno je definisati da Skupština SBK učestvuje u izboru stalnih članova.

Stav (7) definiše da *“nacionalni sastav komisije mora odražavati nacionalni sastav stanovništva Kantona prema popisu iz 1991. godine”*, što je jedinstvena odredba koju ne poznaju drugi zakoni. Korisno bi bilo revidirati uvjet, jer bi mogao bitno da umani mogućnost imenovanja adekvatnog stručnjaka, iz oblasti koja je bitna za rad Komisije.

Čl. 7(2) – Iako je javni poziv za dodjelu koncesije, i javna izrada SEO, pravilo u zakonu—ipak se izrada ovog dokumenta može delegirati ponuđaču. Kao i u drugim zakonima, daje mogućnost za praksu koja bitno odstupa od standarda zakona, i utiče na integritet postupka dodjele.

Čl. 8 (Samoinicijativna ponuda), u stavu (1) definiše: *“Ako nadležnom ministarstvu ponuđač samoinicijativno podnese zahtjev za dodjelu koncesije za koju nije raspisan javni natječaj, komisija (...) će procijeniti postoji li javni interes za tu koncesiju. Ako komisija utvrdi da postoji javni interes za predloženu koncesiju, predložit će ministru da pokrene postupak dodjele koncesije shodno odredbama ovoga zakona.”* Dalje u stavu (2): *“Uz zahtjev iz stava (1) ovoga člana, ponuđač je dužan podnijeti i studiju o ekonomskoj opravdanosti, u sklopu koje će biti sadržana procjena zaštite okoliša, a ako se pokrene postupak za dodjelu koncesije shodno stavu (2) člana 4. ovoga zakona, i saglasnost općinskoga vijeća lokalne zajednice na čijem području se nalazi predmet koncesije.”*

Potrebno je ukazati, da, kao i u ostalim zakonima, Komisija procjenjuje postojanje javnog interesa bez jasnih pravila i postupka (koji zakon ne definiše).

Nadalje, posebno je simptomatično da se, u stavu (2), ponuđač obavezuje da, pored izrade SEO, pribavi i prethodnu saglasnost OV. Naime, rizik neprihvatanja ponude ponuđač preuzima na sebe, međutim treba primjetiti da OV daje saglasnost prije nego Komisija procjeni eventualno postojanje javnog interesa. Navedeno nije u skladu sa procedurom iz čl. 4, tj. Vlada donosi odluku o pristupanju dodjeli, po prijedlogu koncesora, nakon procjene Komisije o postojanju javnog interesa, shodno čl. 8(1)—kada, dakle, postoji izvjesna potreba za pribavljanjem prethodne saglasnosti OV.

Međutim, čl. 8(2), suprotno gore opisanoj proceduri, definiše da ponuđač (preuranjeno) pribavlja saglasnost OV, tj. kada pristupanje dodjeli nije izvjesno (nije odobrena SEO i nije utvrđen javni interes), što može prejudicirati ishod postupka po privatnoj ponudi. Naime, koncesor i Vlada mogu dati (već pribavljenoj) saglasnosti OV pretežit značaj, te pristupiti dodjeli koncesije bez adekvatne procjene SEO i procjene javnog interesa.

Takođe, iz stava (1), definiše se, da ako postoji javni interes, Komisija će predložiti ministru *“da pokrene postupak dodjele koncesije shodno odredbama ovog zakona”*. Iz navedene formulacije nije dovoljno jasno da li ovo podrazumijeva provođenje javnog poziva, ili donošenje odluke o dodjeli koncesije, bez javnog

tendera. Navedene odredbe je stoga potrebno precizirati i uskladiti sa principima zakona koju garantuju transparentnost i nediskriminaciju.

Čl. 10 (Rokovi) – Definiše: *“Rok za podnošenje ponude ne može biti kraći od 30 dana, niti duži od 90 dana od dana prijema poziva za prijavu na javni natječaj”,* te stav (2): *“Odluku o izboru najpovoljnije ponude komisija donosi najkasnije u roku od 60 dana od isteka roka za podnošenje ponuda”.*

Pretpostavlja se da se rokovi odnose na postupak javnog poziva/natječaja iz čl. 5, te stoga ne nužno i na postupak po privatnoj ponudi iz čl. 8. Ukoliko se po samoinicijativnoj ponudi, u praksi, provodi javni poziv (što je legitimno očekivanje), to je potrebno jasno definisati i u zakonu. Ovako se ostavlja prostor za različita tumačenja o obavezi tendera, po privatnoj ponudi iz čl. 8., što može biti predmet oportunizma.

Čl. 11(2) – Propisati da se konačna odluka Vlade o dodjeli koncesije objavljuje u službenim novinama.

Čl. 17 – Definiše vođenje “evidencije”, ali ne i obavezu njenog objavljivanja. Uputno je propisati da se vodi registar koncesija koji ja dostupan na stranici Vlade.

U stavu (3) se definiše jedinstvena obaveza vlasti, i glasi: *“Općina na čijem području se nalazi predmet koncesije dužna je o tome na odgovarajući način i u cijelosti izvijestiti mještane naseljenoga mjesta, odnosno mjesne zajednice ili više mjesnih zajednica.”* Podsjećajući da zakon definiše da je JSL obavezna da, u fazi pribavljanja saglasnosti, održi i javnu raspravu, ovo je dosta progresivno propisivanje koje doprinosi transparentnosti, građanskom nadzoru i ekološkoj demokratiji.

Čl. 18 – Propisuje: *“Vlada Kantona, na prijedlog nadležnog ministarstva, donosi odluku o utvrđivanju visine naknade za koncesiju.”* Ovdje je nejasno da li Vlada odluku donosi za svaku pojedinačnu koncesiju, ili u vidu opšteg akta (odluke) koji definiše način i modele izračuna koncesionih naknada, pa je potrebno precizirati. Ukoliko je to slučaj, *ad hoc* propisivanje koncesione naknade nije efikasno rješenje, remeti transparentnost, konkurentnost i prostor je za stvaranje maliciozne prakse.

Čl. 19(2) – Definiše: *“Koncesionar čiji je predmet koncesije izgradnja i/ili korištenje postrojenja za iskorištavanje energije Sunca - solarne fotonaponske elektrane, obavezan je nakon isteka ugovora o koncesiji demontirati i zbrinuti opremu te vratiti zemljište u prvobitno stanje”.*

Ovo potencijalno derogira pravilo da se nakon isteka koncesije predmet koncesije predaje u javno vlasništvo. SE jeste specifičan predmet koncesije, ali zakon potencijalno štetno reguliše dekomisiju na ovaj način. Pravo demontaže i zadržavanja postrojenja eventualno može biti predmet ugovora o koncesiji, a ne odredba zakona.

Čl. 23 (Nadzor) – Zakon ovlašćuje resorna ministarstva za nadzor koncesionara. Budući da je Komisija za koncesije stalno tijelo, potrebno je uključiti Komisiju u nadzor.

Uopšte, osim u članu 6, gdje propisuje osnivanje i imenovanje članova, bliže ne propisuje ovlaštenja i rad Komisije za koncesije. Iako je ista nadležna da provodi postupak po javnom pozivu (čl. 5), te da vrši procjenu javnog interesa (čl. 8), kao jednu od ključnih ovlaštenja u postupku dodjele koncesije, te donosi odluku o izboru najbolje ponude (čl. 10)—zakon ne propisuje donošenja posebnih pravila o radu i načinu odlučivanja Komisije. Posljedično tome, zakon ne definiše niti objavljivanje odluka

Komisije, što bitno sužava transparentnost postupka odlučivanja i mogućnost pravne zaštite. Navedene nedostatke je potrebno revidirati, tj. dopuniti boljim i preciznijim definisanjem autonomije rada, načina i javnosti odlučivanja Komisije.

Čl. 27 - Pravilnik o načinu procjene najpovoljnije ponude za dodjelu koncesije iz nadležnosti Ministarstva privrede te o dokumentaciji potrebnoj za postupak procjene objavljen je u službenim novinama 2009. godine-nisu dostupne na stranici Ministarstva.

Odluka o utvrđivanju iznosa naknade za koncesiju u predmetima iz mjerodavnosti Ministarstva gospodarstva²⁹

Čl. 2 i 3 – Uspostavljaju jednokratnu i tekuću koncesionu naknadu. Visina tekuće naknade ovisi od *“ponuda koncesionara u postupku dodjele na osnovi javnog natječaja za dodjelu koncesije i studija ekonomske opravdanosti, koja sadrži sve relevantne značajke predmeta koncesije”*—što potvrđuje značaj sadržaja SEO i njene nezavisne (javne) izrade.

Nadalje, u tabelarnom prikazu, u sklopu čl. 3, daju se minimalne jednokratne naknade za nekoliko predmeta koncesija. S tim u vezi, ističe se da za izgradnju i korištenje SE i VE (tačke 7., 8. i 9. tabele), odluka utvrđuje iznos od 0,00 KM za “minimalnu” jednokratnu naknadu—dakle koncesionar iste može biti oslobođen. U tabeli se razlikuje korištenje VE (bez izgradnje), pa jednokratna naknada iznosi 1,00 KM/kw. Međutim, tabela ne precizira snagu ovih postrojenja, niti da li se ona realizuju na privatnom ili javnom zemljištu. Iako zakon propisuje koncesioni odnos samo za postrojenja koja se grade na javnom zemljištu, evidentno je da odluka Vlade daje osnov da se SE i VE (koja se gradi i koristi) izuzmu od obaveze uplaćivanja jednokratne naknade, što je neobično i štetno.

Čl. 4 – Tabelarni prikaz, u sklopu čl. 4., pod tačkom 10., 11. i 12. definiše “minimalne” tekuće/godišnje naknade za SE i VE. Posebno se ističe tačka 10., gdje se propisuje da za izgradnju i/ili korištenje SE—minimalna tekuća naknada iznosi 0,00 KM (tj. kao i jednokratna). Dakle, neovisno od instalirane snage postrojenja, pa i količine proizvedene energije (iz postrojenja koje je izgrađeno na javnom zemljištu)—koncesionar može biti potpuno oslobođen plaćanja čak i tekuće godišnje naknade.

Naime, ukoliko za koncesiju nema više zainteresovanih lica, koja bi se eventualno nadmetala i ponudila plaćanje određene naknade (što je malo vjerovatno, posebno kod samoinicijativnih ponuda), iz ove odluke Vlade očito proizilazi da se SE mogu graditi i koristiti praktički besplatno, čak iako se grade na javnom zemljištu. Ovo dovodi u pitanje uopšte smisao zaključivanja koncesiono-pravnog odnosa, barem u pogledu njegove svrhe, tj. privređivanja od koncesionih naknada i održivog upravljanja javnim dobrima (javnim zemljištem).

U datom kontekstu, nejasno je i šta studija *ekonomske opravdanosti*, koja “sadrži sve relevantne značajke”, treba da sadrži i opravda.

Ovakva politika Vlade, ukoliko se bez odstupanja prenosi u koncesione odnose (što treba provjeriti u praksi), iako izrazito stimulativna za zainteresovana lica—nije jasna i potrebno je revidirati jer ne odražava *javni interes*. Naime, pored mogućeg značajnog gubitaka za budžet, kao i javnog zemljišta (za

²⁹ Odluka Vlade SBK broj 01-11.7-3923/24 od 9. svibnja 2024. Godine (“Sl. Novine SBK”, br. 7/24)

trajanje koncesije), navedeno takođe ne doprinosi niti dekarbonizaciji energetskeg sektora kako koncesionar može da plasira proizvedenu el. energiju na tržištu izvan BiH, pa se postavlja pitanje svrhe i opravdanosti dodjele ovih koncesija—gdje bi privatni interes bio pretežniji (ili jedini), u odnosu na javni. Konačno, uzevši u obzir i čl. 19(2) zakona, tj. pravo koncesionara da po isteku koncesije demontira i zadrži postrojenje, koje se čak i po isteku koncesionog perioda ne predaje u javno vlasništvo, motive Vlade čini dodatno spornim i potrebno ih je preispitati.

Konačno, čl. 4(2) definiše da *“osnovicu i stopu plaćanja za utvrđivanje godišnje/tekuće koncesijske naknade predstavlja ponuda koncesionara u povodu javnog natječaja za dodjelu koncesije i izvještaji o prometu/prihodu ostvarenom obavljanjem djelatnosti koja je predmet koncesije.”* Bitno je primjetiti da će tekuća naknada bitno ovisiti od vjerodostojnosti izvještaja o ostvarenom prihodu, a koji dostavlja koncesionar—zbog čega je adekvatan nadzor rada koncesionara od suštinskog značaja. Stoga bi ulogu Komisije za koncesije bilo potrebno bliže definisati u zakonu i propisati posebnu validaciju ovih izvještaja.

Čl. 5 – Utvrđuje prosječnu prodajnu cijenu jedinice mjere pojedinih mineralnih sirovina, koja služi kao osnovica za obračun naknade za koncesiju. Međutim, u tabelarnom prikazu se daje spisak različitih mineralnih sirovina, te pripadajući iznos u KM po jedinici mjere, koji je koncesionar dužan da uplaćuje. Međutim, koncesiona naknada se za većinu minerala izražava u KM/m³, dok se za nekoliko vrsta izražava u KM/t. Nejasno je zašto se ove količine ne izražavaju jednako za sve minerale (u m³ ili toni)—pa kako se radi o bitno različitim mjernim jedinicama koje konačno formiraju koncesionu naknadu, navedeno je potrebno revidirati.

11. Zakon o koncesijama Kantona Sarajevo³⁰

Zakon je najmlađi od analiziranih (posljednje izmjene iz 2026. godine), što se ogleda u osnovnim principima gdje, u čl. 4 (Načela), eksplicitno definiše principe jednakog i pravičnog tretmana, zabrane diskriminacije i ograničenja konkurencije, transparentnosti i dr. Navedeno bi trebalo da ograniči samu autonomiju volje ugovornih strana, kao poseban princip. Inače, zakon takođe poznaje i neka specifična rješenja jedinstvena za KS, o čemu više u nastavku.

Čl. 5 – Pod koncesor (Vlada KS) se misli na koncedent, pa bi bilo uputno ispraviti. Takođe, ovaj zakon jedini daju definiciju i “prosumera”, u tački i) člana. S tim u vezi, obzirom na ostale odredbe u vezi OIE, u samoj definiciji bi bilo uputno pojasniti da li se za prosuming ograničava snaga objekta (“instalisanе snage u zbiru do 23 kW”, kao u čl. 6 st. 4).

Čl. 6(1) t. 2): *“izgradnja i/ili korištenje hidroenergetskih objekata instalisanе snage do 5 MW”*. Kao i u ostalim zakonima, odredbu potrebno uskladiti sa izmjenama Zakona o električnoj energiji FBiH iz 2023. godine.

Čl. 6(1) t. 3), 4) i 5) – Zakon VE, SE i kombinovana postrojenja definiše kao predmete koncesija bez ograničenja snage. Potrebno uskladiti, tj. definisati da je koncesija potrebna za postrojenja OIE zbirne snage preko 23 kW (vidi isti član, st. 4 “instalisanе snage u zbiru do 23 kW”). Nadalje, idealno bi bilo

³⁰ Zakon o koncesijama Kantona Sarajevo (“Sl. novine Kantona Sarajevo”, br. 27/2011, 33/2012 - odluka US, 15/2013, 1/2022, 24/2025 i 18/2026)

razdvojiti solarna postrojenja na tlu i na krovu, kao u Zakonu o koncesijama RS. Takođe, "termoelektrane" (iz tačke 6), kao predmet koncesije, bi trebalo revidirati obzirom na obaveze progresivne dekarbonizacije i međunarodne obaveze BiH.

Čl. 6(1) t.13 – "*Korištenje poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu*", kao predmet koncesije, potrebno bliže definisati ako se odnosi na državnu imovinu, tj. dopuniti "uz saglasnost Pravobranilaštva BiH".

Čl. 6(7) – Definiše da će "*Vlada Kantona Sarajevo posebnim propisom utvrditi način i kriterije definisanja javnog dobra kao i evidentiranja i otvaranja registra imovine koja ima karakter javnog dobra i odrediti organe za njeno provođenje*". Navedeno, u vezi sa "drugim općim i javnim dobrima" (iz čl. 6 st. 1) t. 25) zakona) suviše široko postavlja diskreciono ovlaštenje Vlade da utvrđuje predmete koncesije, izvan zakonom jasno nabrojanih. Navedeno bi bilo potrebno revidirati ili ograničiti, odnosno definisati da predložena odluka Vlade podliježe usvajanju od strane Skupštine KS.

Čl. 7 – Definiše se "planski pristup" dodjeli koncesija, što je pohvalno (kao i u PK). Prilikom izrade trogodišnjeg i jednogodišnjeg Plana za dodjelu koncesija, predviđa se i učešće JLS, te da se planovi objavljuju, a o njihovoj realizaciji izvještava.

Međutim, navedena odredba propušta da uključi i Skupštinu KS kao organ predstavničke vlasti koji konačno, na prijedlog Vlade, treba da usvaja navedene Planove.

Takođe, u stavu 3) ovog člana definiše se da, pored prijedloga općina, resorno ministarstvo može u navedene planove "*uključiti i prijedloge privrednih društava*". Navedeno je sporno jer bi utvrđivanje koncesione politike trebalo biti autonomno ovlaštenje organa javne vlasti, bez uticaja drugih subjekata. Navedeno je potrebno revidirati, i idealno brisati, kako privredni subjekti svakako imaju mogućnost da podnose privatne ponude za dodjelu koncesije, koja nije uvrštena u plan, shodno čl. 20 zakona.

Čl. 8 – Član naslovljen kao "*Nadležnost za dodjelu koncesije*", iako zapravo reguliše nadležnost za odlučivanje o pristupanju dodjeli koncesije, što je faza prije konačne dodjele. Definiše da Odluku o pristupanju donosi Skupština, što je dobro, pa čak i u slučaju samoinicijativne ponude – kada se, po odluci Skupštine, provodi javni poziv za dodjelu.

Ipak, zakon ne definiše da je, u ovoj fazi, potrebno prethodno pribaviti saglasnost općinskog vijeća JLS, iako se ono navodi u čl. 16 st. 2) zakona, kao rješavanje prethodnih pitanja. Navedeno je potrebno usaglasiti, te dodati potrebu uključivanja JLS u ovoj fazi. Takođe je potrebno definisati da se Odluka o pristupanju dodjeli koncesije objavljuje u službenim novinama.

Čl. 10 – Iako se javna izrada SEO propisuje kao pravilo, odredba navodi da koncesor u ovom dokumentu "*istražuje javni interes*". Formulacija je nejasna i potrebno je revidirati, kako se može tumačiti da je sama SEO, koja istražuje određene parametre, ekvivalent odluke o utvrđivanju javnog interesa. Navedeno je dodatno problematično, kako niti ovaj zakon, ne poznaje poseban postupak utvrđivanja javnog interesa u pogledu pristupanja dodjeli koncesije.

Čl. 13 – Komisija za koncesije je *ad hoc* tijelo, formira se za svaki pojedinačni slučaj. Navedeno ima više posljedica, npr. na integritet odlučivanja, transparentnost (odluke Komisije se ne objavljuju, već u formi prijedloga dostavljaju Vladi), javni nadzor i dr. Prijedlog je izmijeniti zakon na način da se Komisija

uspostavlja kao stalno i nezavisno tijelo. Ovo posebno jer se u stavu 2) člana definiše da koncesor može, po potrebi, da angažuje i druga lica za stručne poslove, koji su inače u nadležnosti Komisije.

Čl. 16 – Definiše se javna izrada SEO za sve planirane koncesije, koje potvrđuje Vlada. Međutim, u stavu 4), definiše se da Skupština KS donosi Odluku o pristupanju dodjeli koncesije „*na prijedlog koncesora, koji odobrava studiju*“. Dakle, Skupština ne razmatra i prijedlog SEO, sto bi bilo logično obzirom da odlučuje o prijedlogu koncesora za pokretanje postupka dodjele, a koji upravo ovisi od sadržaja SEO. Bilo bi uputno revidirati i unijeti potrebu verifikacije prijedloga SEO i od strane Skupštine.

Stav 8) ovog člana definiše da se postupak dodjele koncesije završava „*konačnošću Odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača ili Odluke o poništavanju postupka dodjele koncesije*.“ Zbog pravne sigurnosti, bilo bi uputno revidirati i dopuniti da se postupak dodjele koncesije završava danom pravosnažnosti navedenih odluka. Obzirom da zakon u drugim odredbama definiše i pravnu zaštitu u postupku dodjele koncesija, konačnost odluke ne garantuje i njenu zakonitost. O konačnosti odlučuje Vlada, a o zakonitosti sud.

Čl. 17(1) (Javni poziv) – Tačka m) definiše: „*ukoliko su vršeni istražni radovi, vrijednost radova i jasnu naznaku da će u postupku dodjele koncesije Komisija vrednovati sredstva i napore uložene u istražne radove potencijalnom koncesionaru*“. Iako je navedeno uobičajena praksa (zakon u RS-u daje 10 bodova imaoću istražnih prava, u postupku dodjele koncesije za eksploataciju), ipak je radi zaštite zakonskih principa potrebno bliže definisati pravilnikom (iz. čl. 16 st. 9). Potrebno je ograničiti diskreciju Komisije pri vrednovanju sredstava i napora prethodnog koncesionara, bez prejudiciranja ishoda javnog poziva.

Čl. 17(2) – Definiše da se izrada SEO, suprotno zakonskom pravilu, može delegirati ponuđačima po javnom pozivu. Kao i kod drugih zakona, navedeno predstavlja derogaciju osnovnih principa, te može bitno da umanjuje integritet odlučivanja o javnim dobrima. Zakon propisuje obavezu koncesora da izradi SEO za svaku planiranu koncesiju, te bi prepuštanje izrade SEO privatnom licu trebalo revidirati i/ili ukinuti, izuzev kod samoinicijativnih ponuda (koje nisu dio plana).

Čl. 19 – Definiše da „*Koncesor, na prijedlog Komisije, donosi Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača*“.

Ovdje se ističe bitna razlika, naime Skupština donosi odluku o pristupanju dodjeli koncesije, dok konačnu odluku u postupku odlučivanja (o dodjeli koncesije) donosi Vlada samostalno. Nije jasno čime je samostalnost Vlade opravdana u pogledu odlučivanja koje je suštinsko, tj. konačno u smislu dodjele koncesije – iako je za pristupanje dodjeli potrebna odluka Skupštine. Potrebno je revidirati, odnosno uskladiti sa principom da su obje odluke, o pristupanju i o dodjeli koncesije, jednako legitimne, kako to definiše i čl. 8(1) i čl. 16(4) zakona.

Takođe, iako stav 6) definiše da je odluka osporiva pred sudom, potrebno je jasno definisati da se Odluka o izboru objavljuje u službenim novinama. Ovo je naročito potrebno kako bi se mogućnost pravne zaštite dala i drugim zainteresovanim subjektima, koji nisu ponuđači po javnom pozivu, a mogu imati legitiman pravni interes za ishod postupak odlučivanja.

Čl. 20 (Samoinicijativna ponuda) – Suštinski derogira „planski pristup“ u dodjeli koncesija (iz čl. 7), kako se privatna ponuda može podnijeti i za predmet koncesije koji nije dio usvojenih planova. Takođe,

u tom slučaju, Komisija, kao *ad hoc* tijelo, procjenjuje postrojenja javnog interesa - bez definisanog postupka.

Nadalje, u stavu 2) ovog člana, simptomatično je to što se privatnom ponuđaču delegira i rješavanje prethodnih pitanja, koja uključuju i pribavljanje saglasnosti općinskog vijeća JLS. Navedeno je potrebno revidirati, jer može prejudicirati odlučivanje o pristupanju dodjeli koncesije (vidi komentar na čl. 8 Zakona o koncesijama SBK).

Stav 8) ovog člana glasi: „*Vlada Kantona može odbiti davanje ovlaštenja za pregovore u slučaju kada samoinicijativna ponuda nije predviđena članom 7. ovog zakona (planski pristup), ali ako ocijeni njenu opravdanost postupak dodjele koncesije se sprovodi u skladu sa procedurom propisanom ovim zakonom.*” Odredba nedovoljno jasno definiše da li se u ovom slučaju provodi javni poziv (tender), pa je potrebno bliže definisati—obzirom da je obaveza provođenja javnog poziva, i kod samoinicijativne ponude, jasno propisana u čl. 8(2) ovog zakona.

Stav 10) ovog člana glasi: „*U slučaju postojanja javnog interesa za dodjelu koncesije Vlada Kantona donosi Odluku o postojanja javnog interesa za dodjelu koncesije u roku od 45 (četrdeset pet) dana od dana prijema urednog zahtjeva za dodjelu koncesije.*” Potrebno je u nastavku dodati: “Odluka o tome da postoji javni interes mora biti obrazložena.” Takođe, obje odluke, iz stava 9) i 10) ovog člana, se moraju objaviti.

Inače, iz datog konteksta može se pogrešno pretpostaviti da je “Odluka o postojanju javnog interesa za dodjelu koncesije” pravni ekvivalent Odluke o dodjeli koncesije—u kojem slučaju bi se koncesija mogla dodijeliti bez obaveznog provođenja javnog poziva (tendera) iz čl. 8(2) zakona. Ovakav obrazac dodjele je čest kod prihvatanja privatnih ponuda, pa je potrebno bliže definisati u stavu 10). U protivnom postoji opasnost da se po privatnim ponudama (ukoliko postoji javni interes) ne provodi tender—suprotno čl. 8(2) zakona. Ovu bojazan dodatno potvrđuje i st. 11) ovog člana, koji predviđa davanje saglasnosti na tekst (nacrt) ugovora, što može jedino da se odnosi na prihvaćenu ponudu, u cilju zaključivanja ugovora.

Stav 13) – Definirati da se odluke iz st. 9) i 10) objavljuju u službenim novinama.

Čl. 23 – Za transfer koncesije je neophodna prethodna saglasnost Skupštine. Ovo je pozitivno, i ujedno dodatno potvrđuje primjedbu da je odluka Skupštine potrebna i kod konačne dodjele koncesije, što zakon propušta da definiše (vidi komentar na čl. 19).

Čl. 27 – Predstavlja specifikum zakona KS, budući da jedini definiše „prekid ugovora” o koncesiji. Iako se propisuju izuzetne okolnosti, nastale izvan krivice obje strane, usljed koji nastaje prekid ugovora, potrebno je ipak bliže definisati same okolnosti, kao i maksimalni (razumni) rok trajanja prekida. Ovo jer je nemoguće odrediti maksimalnu visinu i obim potencijalne štete koja bi mogla nastati usljed održavanja ugovora, a bez mogućnosti njegovog prestanka, po sili zakona.

Čl. 28 – Definiše se formiranje Registra koncesija³¹. U stavu 2) definiše se: „*Jedinstveni registar svih zaključenih ugovora o koncesiji vodi Ministarstvo finansija Kantona Sarajevo.*” U stavu 3) ovog člana garantuje se dostupnost javnim podacima, koji se pobrojavaju. Ipak, kod navođenja istih, izostavljen je ugovor o koncesiji i aneksi ugovora (čija dostupnost se pretpostavlja iz formulacije stava 2), odnosno

³¹ <https://mp.ks.gov.ba/koncesije>

stava 4)). Odredbu u stavu 3) je stoga potrebno revidirati i uključiti ugovore, i pripadajuće anekse, u javno dostupne podatke. Alternativno, u nedostatku toga, potrebno je omogućiti uvid u bitne elemente ugovora i aneksa (koncesiona naknada i dr.), pa i određen sadržaj SEO i dr.

Čl. 32 – Suštinski dobro definiše nadzor, uz potencijalni nedostatak stručnosti i integriteta, kako se nadzor prepušta resornim ministrima, jer zakon ne uspostavlja Komisiju za koncesije kao stalno radno tijelo.

Samostalni članovi Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o koncesijama ("Sl. novine Kantona Sarajevo", br. 18/2026):

Čl. 4 (Prijelazne i završne odredbe) reguliše pravni režim za prosumere koji su status stekli prije stupanja na snagu zakona. Prosumeri su oslobođeni koncesije (uz isplatu dospjelih naknada), ali se ne navodi snaga postrojenja. Nejasno da li se odredba odnosi samo na objekte zbirne snage do 23 kW (kao u čl. 6 st. 4)), pa potrebno pojasniti.

Pravilnici koji se definišu u zakonu³² nisu dostupni sa stranici Vlade KS ili Ministarstva privrede i Ministarstva finansija, niti su javno dostupni na drugi način (nije poznato da li su usvojeni i/ili u kojim službenim novinama su objavljeni).

Pravilnik o uspostavljanju i vođenju registra koncesija³³

Pravilnik definiše da Registar koncesija vodi Ministarstvo finansija, u elektronskoj formi. Resorna ministarstva su dužna da ovom ministarstvu dostavljaju podatke za registar, na obrascima koji čine sastavni dio pravilnika.

Čl. 5 – Definiše listu prijava, i to: a) prijavu za upis ugovora (PUK), b) prijava za upis promjene (PP), c) prijava za upis prestanka ugovora (PU), d) prijavu radi upisa podataka o prisilnoj naplati (PN) i e) prijavu za upis podataka o izvršenom nadzoru rada koncesionara (KN).

Čl. 6 – Definiše da se uz svaku prijavu promjena ugovora, prilaže i svaka izmjena ili dopuna ugovora (aneks), u roku od 15 dana od nastanka promjene.

Čl. 9 – Definiše da se Registar sastoji iz tri dijela, tj. da sadrži sve podatke koji se navode u čl. 5.

Međutim, u čl. 11 (Dostupnost podataka), definiše se da javnost ima pristup podacima iz registra samo u pogledu naziva koncesora, koncesionara, lokacije koncesije i perioda trajanja koncesije, te da će samo ovi podaci biti javno dostupni.

Iz ovoga je evidentno da Registar koncesija nije u potpunosti javan. Naime, javnost je uskraćena za bitne podatke, kao što su podaci o postojanju (i sadržaju) aneksa ugovora, prestanku ugovora, prisilnoj naplati i nadzoru rada—što je sve bitno radi transparentnosti odlučivanja o upravljanju javnim dobrima i javnog nadzora discipline koncesionara. Takođe, iako se u stavu 2) ovog člana propisuje da će podaci

³² Planovi za dodjelu koncesija (čl. 7), Pravilnik o postupku dodjele koncesije putem javnog poziva (čl. 16 st. 9), Pravilnik o postupku dodjele koncesije na osnovu zahtjeva (samoinicijativne ponude) za dodjelu koncesije (čl. 20 st. 12), i dr.

³³ Pravilnik o uspostavljanju i vođenju registra koncesija ("Sl. novine Kantona Sarajevo", br. 39/2015)

biti dostupni na web-stranici Ministarstva finansija, isti nisu dostupni na stranici ovog ministarstva. Pojedini podaci, koji takođe daju ograničen uvid javnosti, dostupni su na stranici Ministarstva privrede³⁴.

Stoga, potrebno je revidirati neopravdanu djelimičnu transparentnost Registra koncesija, te čl. 11 Pravilnika (Dostupnost podataka) izmijeniti tako da podaci dostupni za javnost sadrže i sve podatke iz čl. 5. Pravilnika (vidi komentar na čl. 28 zakona—ukazuje se na potrebu izmjene zakona). Takođe, Registar koncesija je potrebno učiniti javnim u elektronskoj formi, kako to trenutno nije slučaj.

³⁴ <https://mp.ks.gov.ba/sites/mp.ks.gov.ba/files/2026-08/Obrazac-KON-R-06-28.07.2026.pdf>

12. Komparativni prikaz osnovnih principa sa indikatorom potrebe usklađivanja

Principi/zakon	Obavezna javna politika (čl. 7 Aarhuse konv.)	Pristupanje dodjeli koncesije	Tenderski postupak pravilo	Samoinicijativne ponude moguće	Tender i kod SP	Javna izrada SEO (kao pravilo)	Delegiranje izrade SEO ponuđaču	Učešće JLS i javnosti (čl. 6 Aarhuse konv.)	Definisan postupak za utvrđivanje JI	Komisija nezavisno i stalno tijelo	Pravna zaštita (odluke Komisije) (čl. 9 Aarhuse konv.)	Nadzor realizacije koncesije	Registar koncesija	OIE (SE, VE)
BiH	Da*	PS BiH	Da	Da (izuzetno)	Da	Da	Da (izuzetno)	-	Ne	Da	Da	Komisija	Ne	-
FBiH	Da*	Vlada FBiH/PFBiH	Da	Da (izuzetno)	Da	Da	Da (izuzetno)	Da (saglas. JLS/OV)	Ne	Da	Da	Komisija	Ne	-
ZDK	Ne	Vlada ZDK	Da	Da (izuzetno)	Da	Da	Da (izuzetno)	Ne	Ne	Ne	Ne	Koncesor	Da	Ne
TK	Da*	Vlada TK	Da*	Da (+JPP)	Ne	Da	Da (izuzetno)	Da (saglas. JLS/OV)	Ne	Da	Da	Komisija i inspekc.	Da	Ne
USK	Da*	Vlada USK	Da*	Da	Ne	Da	Da (izuzetno)	Da (saglas. JLS/OV)	Ne	Da	Da	Komisija	Ne	Da

PK	Da (Plan)*	Vlada PK	Da*	Da	Ne	Da	Da (altern.)	Da (saglas. JLS/OV + vlasnici	Ne	Da	Ne	Koncesor	Da	Da
BPK	Ne	Vlada BPK	Da*	Da	Ne	Da	Da (altern.)	Da (saglas. JLS/OV)	Ne	Da	Ne	Koncesor	Da	Da
SBK	Ne	Vlada SBK	Da*	Da (izuzetno)	Ne	Da	Da (izuzetno)	Da (saglas. JLS/OV + javna rasp.)	Ne	Da	Ne	Koncesor	Da	Da
KS	Da (Plan)*	Skupština KS	Da	Da (izuzetno)	Da	Da	Da (izuzetno)	Da (saglas. JLS/OV)*	Ne	Ne	Ne	Koncesor	Da	Da

Prioritetno usklađivanje zakona:

Definisanje postupka utvrđivanja javnog interesa, na temelju poznatih, jasnih i objektivnih kriterijuma (svi nivoi).

Uvrštavanje javne politike (ZDK, BPK, SBK), obaveznog konsultovanja JLS i javnosti kod pristupanja dodjeli koncesije, osnivanja stalne komisije (ZDK, KS) i objavljivanje njenih odluka (PK, BPK, SBK, KS), te bolje propisan nadzor (ZDK), koji uključuje i Komisiju (PK, BPK, SBK, KS).

Osigurati provođenje tenderskog postupka i konkurentnost i kod prihvatanja prvobitne samoinicijativne ponude (TK*, USK*, PK*, SBK*), ili kod nadmetanja po pozivu (BPK*), te revidirati izjednačenost privatne sa javnom inicijativom za dodjelu koncesije (PK).

Uvrstiti OIE (SE, VE) u javnu politiku i kao predmet koncesija u zakon (ZDK, TK).

Neophodno usklađivanje prakse:

Na svim nivoima, izuzetke od pravila striktno primjenjivati, naročito u pogledu prihvatanja samoinicijativnih ponuda, delegiranja izrade SEO, te dodjele koncesije po osnovu postojećeg JPP (TK).

Takođe potrebno eksplicitnije definisati učešće šire javnosti i građana u postupku pristupanja dodjeli (KS*), te razmotriti priznavanje statusa stranke u postupku dodjele (su)vlasnicima nekretnina (PK*), učešće putem javne rasprave (SBK*), ili npr. putem ranih javnih uvida, javnih tematskih sjednica i sl.

Revidirati presumpciju saglasnosti u korist Vlade, u slučaju propuštanja roka za dostavu saglasnosti (PK, BPK, SBK).

Revidirati slanje zahtjeva za ispunjavanje uvjeta prije tendera (USK*), jer slabi integritet postupka, te revidirati način dodjele putem nadmetanja po pozivu bez tendera (BPK*).

Potrebna legitimizacija dodjele:

Odluku Vlade o predmetu i pristupanju dodjeli koncesije potrebno dostaviti zakonodavnom organu na suglasnost, verifikaciju ili drugi vid odobravanja, kao potreban mehanizam zaštite zakonitosti i legitimiteta upravljanja javnim dobrima (konsultovati rješenje u Zakonu o koncesijama BiH, ili model u Zakonu o koncesijama KS*).

**Koncesione politike su uglavnom usvojene početkom 2000-ih godina i od tada nisu ažurirane (izuzev djelimično FBiH/2011, USK/2012 godine), što relativizuje legitimitet politika. Uz to, u zakone koji predviđaju usvajanje politike (ili Plana/PK i KS), potrebno uvrstiti obavezno učešće javnosti prilikom izrade, usvajanja i ažuriranja planova (posebno srednjoročnih), te predstavničkih tijela, kao i objavljivanje politika/planova u službenim novinama, ili drugo proaktivno objavljivanje.*

13. Dodatak

Na ovom linku se nalazi analiza preostala tri kantonalna zakona o koncesijama u kantonima HNK; Kanton 10 i ZHK koju je izdao Centar za građansku suradnju (CGS), Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK, <https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWB1gjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view>

14. Propisi:

- - Zakon o koncesijama Zeničko-dobojskog kantona-Prečišćeni tekst („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: br. 5/2003 - prečišćen tekst 3/2013 i 5/2014 - dr. zakon)
- - Pravilnik za ocjenu najpovoljnije ponude za dodjelu koncesija za istraživanje i eksploataciju mineralnih resursa („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 3/03)
- - Pravilnik za ocjenu najpovoljnije ponude za dodjelu koncesija na vodama i javnom vodnom dobru („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 5/03)
- - Zakon 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)
- - Dokument o politici dodjele koncesija na području Tuzlanskog kantona ("Službene novine Tuzlanskog kantona" broj: 7/06)
- - Pravila o utvrđivanju minimalnih naknada za koncesije ("Službene novine Tuzlanskog kantona", broj 7/09)
- - Zakon o koncesijama Unsko-sanskog kantona ("Sl. glasnik Unsko-sanskog kantona", br. 10/2003, 7/2009, 19/2013, 9/2017 i 18/2019)
- - Pravila Komisije za koncesije USK („Služeni glasnik USK“ br. 9/04)
- - Dokument o politici dodjele koncesija na USK („Služeni glasnik USK“ br. 9/04 i 3/12)
- - Zakon o koncesijama Posavskog kantona ("Nar. novine Županije Posavske", br. 6/2014, 12/2017, 10/2021, 9/2023 i 9/2024)
- - Zakon o koncesijama Bosansko-podrinjskog kantona ("Sl. novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde" , br. 7/2017)
- - Zakon o koncesijama Srednjo-bosanskog kantona ("Sl. novine Srednjobosanskog kantona" , br. 8/2009, 6/2013, 9/2015, 7/2020, 10/2021 i 14/2023)
- - Odluka Vlade SBK broj 01-11.7-3923/24 od 9. svibnja 2024. Godine ("Sl. Novine SBK", br. 7/24)
- - Zakon o koncesijama Kantona Sarajevo ("Sl. novine Kantona Sarajevo", br. 27/2011, 33/2012 - odluka US, 15/2013, 1/2022, 24/2025 i 18/2026)
- - Pravilnik o uspostavljanju i vođenju registra koncesija ("Sl. novine Kantona Sarajevo", br. 39/2015)