INICIJATIVA ZA IZMJENU I DOPUNU ZAKONA O KONCESIJAMA HERCEGOVAČKO-NERETVANSKOG KANTONA

Datum: 30.9.2026. godine

Upućuje se:

Skupštini Hercegovačko-neretvanskog kantona

Vladi Hercegovačko-neretvanskog kantona

Ministarstvu privrede/gospodarstva Hercegovačko-neretvanskog kantona

Podnosioci inicijative:

Centar za građansku suradnju
Centar za životnu sredinu
Centri civilnih inicijativa
Eko Forum Zenica
Fondacija Atelje za društvene promjene – ACT
Karton revolucija
Resursni centar za okoliš
Transprency International u BiH

UVOD I OBRAZLOŽENJE INICIJATIVE

Navodi brojnih nevladinih organizacija ukazuju na to da se dodjela koncesija u Federaciji Bosne i Hercegovine suočava s nizom izazova koji ugrožavaju transparentnost i učinkovitost ovog procesa. Upravljanje koncesijama u BiH obilježeno je složenim institucionalnim okvirom i neujednačenim zakonodavstvom na entitetskom i kantonalnom nivou, što stvara prostor za netransparentne i koruptivne prakse, a dodjela koncesija često se vrši bez adekvatne javne rasprave, ekonomskih analiza i nadzora.[1] Jedan od najizraženijih problema je nedostatak transparentnosti u samim postupcima dodjele. Aktivisti, stručnjaci i predstavnici relevantnih institucija u BiH zaključuju da zbog nedostatka transparentnosti u dodjeli, kontroli i naplati javnih prihoda od koncesija nastaje

[1] Transparency International BiH, *Koncesija – pojmovnik*, https://ti-bih.org/pojam/koncesija/

ozbiljna šteta po javni interes.[2] Ovaj problem dodatno pogoršava nedovoljan nadzor institucija nadležnih za osiguravanje poštivanja zakonskih procedura, što otvara prostor za izbjegavanje obaveza i neregularnosti u realizaciji ugovora. I Evropska komisija je u svom Izvještaju o BiH za 2023. godinu naglasila da je pravni okvir o koncesijama i javno-privatnim partnerstvima još uvijek izrazito rascjepkan te da ga je potrebno uskladiti s pravnom stečevinom EU, pri čemu se od svih pravnih i finansijskih instrumenata u oblasti koncesija zahtijeva poštivanje načela transparentnosti, konkurencije, jednakog tretmana i nediskriminacije.[3] Neodgovorno dodijeljene ili neadekvatno nadzirane koncesije stoga ne samo da ugrožavaju okoliš, već neposredno dovode u opasnost i živote ljudi, narušavajući pritom povjerenje građana u institucije.[4]

Upravo u takvom kontekstu treba posmatrati i stanje u Hercegovačko-neretvanskom kantonu. Prema analizi Centra za građansku suradnju[5], utvrđen je niz odstupanja Zakona o koncesijama HNK-a od Zakona o koncesijama Federacije BiH i Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine, kao i od međunarodnih standarda, posebno od Konvencije o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija).[6] Ključni nalazi analize obuhvataju: nepostojanje dokumenta o politici dodjele koncesija na kantonalnom nivou, kao pravne pretpostavke za planski i legitimni način raspolaganja javnim resursima; formalizaciju obavezne suglasnosti jedinica lokalne samouprave, koja se u praksi presumira; nedostatak propisanog postupka, načina i kriterija za procjenu javnog interesa; mogućnost dodjele koncesije bez provedenog javnog poziva (čl. 16. i čl. 28. Zakona); angažiranje ad hoc komisije umjesto stalne; nedosljedno regulisanje uloge pravobranilaštva i nadzora nad koncesionarom; nedovoljno precizirane uvjete za produženje rokova, otkup koncesije i eksproprijaciju; te neusklađenost predmeta koncesije koji se odnosi na male hidroelektrane sa Zakonom o električnoj energiji Federacije BiH[7].

Cilj ove inicijative je da nadležnim tijelima Hercegovačko-neretvanskog kantona predloži konkretne prijedloge izmjena i dopuna Zakona o koncesijama HNK-a, kojima bi se postojeća rješenja uskladila s federalnim i državnim zakonom, međunarodnim standardima i dobrim praksama, te ojačala transparentnost, pravna sigurnost i javni nadzor u postupcima raspolaganja

---

[2] Transparency International BiH, *14 nivoa netransparentnosti – informacije o koncesijama skrivene od javnosti*, juni 2024, https://ti-bih.org/14-levels-of-non-transparency-information-about-concessions-is-hidden-from-the-public-the-consequences-are-corruption-and-environmental-destruction/

[3] European Commission, *Bosnia and Herzegovina Report 2023*, novembar 2023, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/e3045ec9-f2fc-45c8-a97f-58a2d9b9945a_en?filename=SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf

[4] Ured za reviziju institucija FBiH, *Izvještaj o upravljanju koncesijama za eksploataciju nemetalnih mineralnih sirovina*, 2025, https://www.vrifbih.ba/wp- Ured za reviziju institucija FBiH, *Izvještaj o upravljanju koncesijama za eksploataciju nemetalnih mineralnih sirovina*, 2025, https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2025/12/RU_Izvjestaj_Upravljanje_koncesijama_za_eksploataciju_nemetalnih_mineralnih_sirovina.pdf

[5] Centar za građansku suradnju (CGS), *Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK*, https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWBIgjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view

[6] Aarhuška konvencija (Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima okoliša), UN, 1998, https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text

[7] Centar za građansku suradnju (CGS), *Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK*, https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWBIgjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view

javnim dobrima i prirodnim resursima. Samim tim, **prijedlozi su usmjereni na poboljšanje transparentnosti, konkurencije, nadzora i monitoringa u sistemu koncesija**.

PRIJEDLOG IZMJENA I DOPUNA ZAKONA

TRANSPARENTNOST

Transparentnost predstavlja jedan od osnovnih principa upravljanja javnim dobrima. Prirodna bogatstva, vode, mineralne sirovine i druga dobra koja mogu biti predmet koncesije predstavljaju javne resurse čije korištenje mora biti zasnovano na unaprijed poznatim pravilima, a ne na pojedinačnim zahtjevima investitora ili diskrecionim odlukama izvršne vlasti. U oblasti koncesija transparentnost omogućava javnosti da unaprijed zna koji resursi se planiraju dati u koncesiju, zbog čega, pod kojim uslovima i u kojem vremenskom periodu. Time se omogućava pravovremeno učešće lokalnih zajednica, stručne javnosti i drugih zainteresovanih aktera prije nego što se pokrene pojedinačni postupak dodjele koncesije. Drugo, transparentnost doprinosi pravnoj sigurnosti investitora. Kada su prioriteti i planovi unaprijed poznati, svi potencijalni investitori imaju jednake informacije o budućim koncesijama, čime se smanjuje mogućnost privilegovanog pristupa informacijama i povećava predvidivost poslovnog okruženja. Upravo zbog toga se predlaže uvođenje Dokumenta o politici dodjele koncesija, koji bi predstavljao strateški dokument na osnovu kojeg se pokreću pojedinačni postupci dodjele koncesija, uz obaveznu javnu raspravu i usvajanje u Skupštini.

Ovakav pristup odgovara evropskoj praksi. Direktiva 2014/23/EU zasniva se na načelima transparentnosti, jednakog tretmana i proporcionalnosti, pri čemu član 3. obavezuje javne organe da postupaju transparentno, a cijela Direktiva polazi od toga da koncesije moraju biti rezultat unaprijed uređenih procedura, a ne ad hoc odlučivanja. Sličnu praksu imaju i države regiona. Hrvatski zakon propisuje obavezu izrade godišnjih i srednjoročnih planova davanja koncesija te vođenje Registra koncesija, čime se obezbjeđuje plansko upravljanje i javna dostupnost podataka. Slovenija koncesije povezuje sa razvojnim dokumentima i sektorskim planovima, naročito u oblastima voda, energetike i infrastrukture.

PRIJEDLOG

- **Novi član (iza člana 6.)** Uvođenje Dokumenta o politici dodjele koncesija, uz obaveznu javnu raspravu i objavu u Službenim novinama HNK.

Trenutno stanje/nedostatak: Zakon o koncesijama HNK, za razliku od državnog i federalnog zakona, ne predviđa izradu niti usvajanje Dokumenta o politici dodjele koncesija. Time nedostaje pravna pretpostavka za plansko i legitimno raspolaganje javnim resursima, a praznina se u praksi popunjava dominacijom samoinicijativnih ponuda zainteresiranih subjekata.

Predlaže se: Dodati novi član kojim se uspostavlja obaveza izrade i usvajanja Dokumenta o politici dodjele koncesija HNK, po uzoru na rješenje iz državnog zakona i Zakona o koncesijama Republike Srpske, sljedećeg sadržaja:

„(1) Vlada utvrđuje prijedlog Dokumenta o politici dodjele koncesija Hercegovačko-neretvanskog kantona (u daljnjem tekstu: Dokument o politici), kojim se utvrđuju privredni sektori i predmeti koncesije od interesa za Kanton, za period od najmanje tri godine.“

„(2) Prije utvrđivanja prijedloga iz stava (1) ovog člana, nadležno ministarstvo organizuje javnu raspravu o Dokumentu o politici, uz prethodnu objavu nacrta i poziv zainteresovanoj javnosti, sukladno članu 7. Aarhuške konvencije.“

„(3) Dokument o politici usvaja Skupština Kantona, na prijedlog Vlade, te se objavljuje u „Službenim novinama Hercegovačko-neretvanskog kantona“. Dokument o politici se usklađuje najmanje svake tri godine.“

„(4) Koncesija se ne može dodijeliti za predmet koji nije predviđen Dokumentom o politici, izuzev u slučajevima propisanim ovim Zakonom, i ukoliko za to postoji prethodno utvrđen javni interes, na način propisan članom 10. ovog Zakona.“

(5) Koncesijom se ne može raspolagati, uključujući prenos koncesije u skladu sa čl. 39. i 46. ovog Zakona, ako predmet koncesije nije predviđen Dokumentom o politici koji je važio u trenutku raspolaganja, izuzev u slučajevima propisanim ovim Zakonom i ukoliko za to postoji prethodno utvrđen javni interes, na način propisan članom 10. ovog Zakona.

Obrazloženje: Postojeće stanje stvara „ambijent u kojem je nužno bezrezervno povjerenje javnosti“ prema izvršnoj vlasti, bez prethodno utvrđenog društvenog konsenzusa o predmetu, načinu i obimu raspolaganja javnim dobrima[8]. Uvođenje Dokumenta o politici, uz obaveznu javnu raspravu i usvajanje od strane zakonodavnog tijela, otklanja ovaj nedostatak i usklađuje kantonalni zakon s načelima državnog i federalnog zakona te Aarhuške konvencije.

KONKURENCIJA

Jedna od osnovnih funkcija konkurencije jeste zaštita javnog interesa. Kada više privrednih subjekata ima mogućnost da se nadmeće pod jednakim uslovima, javni organ može izabrati ponudu koja donosi najveću ekonomsku korist, najveća ulaganja, najbolje tehničko rješenje ili najveće koristi za lokalnu zajednicu[9]. Nasuprot tome, direktna dodjela koncesije na osnovu samoinicijativne ponude proizvodi nekoliko sistemskih rizika: ograničava tržišnu konkurenciju, privileguje jednog investitora, smanjuje mogućnost da javni sektor dobije povoljnije finansijske uslove, povećava rizik od korupcije i pogodovanja, narušava povjerenje javnosti u zakonitost postupka.

Zbog toga se predlaže da se zadrži mogućnost podnošenja samoinicijativne ponude, ali da ona više ne može predstavljati osnov za neposrednu dodjelu koncesije. Član 3. Direktive 2014/23/EU propisuje da javni organi moraju osigurati jednak tretman, zabranu diskriminacije i

[8] Centar za građansku suradnju (CGS), Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK, https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWBIgjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view

[9] OECD. (2025). *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (2025 Update)*. Organisation for Economic Co-operation and Development. oecd.org

transparentnost, dok članovi 30-41 uređuju postupak dodjele koncesija upravo radi zaštite tržišne konkurencije. Slično rješenje može se uočiti u Italiji. Tako u Italiji zakon u članu 193. dopušta privatnu inicijativu, ali prihvatanje inicijative ne znači automatsku dodjelu koncesije već nakon iste slijedi provođenje tržišnog nadmetanja.

PRIJEDLOZI

- **Član 16., član 18. i član 28.** Ukidanje mogućnosti dodjele koncesije bez javnog poziva (kroz očitovanje koncesora i samoinicijativnu ponudu); uvođenje obaveznog raspisivanja javnog poziva i kada Vlada utvrdi javni interes za samoinicijativnu ponudu.

Trenutno stanje/problem: Zakon HNK, za razliku od državnog i federalnog zakona, izričito predviđa mogućnost dodjele koncesije bez provedenog javnog poziva, kako kroz opću odredbu člana 16. (očitovanje koncesora), tako i kroz prihvatanje samoinicijativne ponude po članu 28., što je „ozbiljna devijaciju od standarda“ i „institucionalizacija netransparentnosti“[10].

Predlaže se: Izmijeniti navedene odredbe na sljedeći način:

Član 16. (novi tekst): „Koncesija se dodjeljuje na osnovu provedenog javnog poziva izuzev u slučaju nadmetanja po pozivu iz člana 18. ovog Zakona, kada za to postoje razlozi obrane ili sigurnosti Kantona, ili drugi razlozi taksativno propisani podzakonskim aktom iz člana 18. stav (3) ovog Zakona.“

Član 28. (dopuna): u Odjeljku C. brisati ovlaštenje Vlade da donese odluku o dodjeli koncesije po samoinicijativnoj ponudi bez prethodno provedenog javnog poziva; umjesto toga propisati da, ukoliko Vlada utvrdi postojanje javnog interesa za prihvatanje samoinicijativne ponude, nadležno ministarstvo obavezno raspisuje javni poziv za dodjelu predmetne koncesije, na kojem, pod jednakim uvjetima, mogu sudjelovati i drugi zainteresirani ponuđači.

Član 18. (dopuna): dodati stav (4) kojim se propisuje da Vlada donosi podzakonski akt kojim se taksativno određuju „drugi specifični razlozi“ za nadmetanje po pozivu, te da se odluka o izboru ovog načina dodjele javno objavljuje uz navođenje konkretnog razloga iz tog akta.

Obrazloženje: Javni poziv se propisuje upravo radi osiguranja jednakosti, konkurencije i dodjele koncesije najboljem ponuđaču. Predložena izmjena usklađuje zakon HNK s tim načelom i bitno smanjuje prostor za neopravdano izuzimanje pojedinih koncesija od javnog postupka.

Podzakonski akti HNK

- **Uredba o postupku dodjele koncesija – član 28.** Taksativno određivanje „drugih specifičnih razloga“ za izuzeće od javnog poziva, uz obavezu javnog obrazloženja, radi sprječavanja zaobilaženja natječaja.

[10] Centar za građansku suradnju (CGS), Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK, https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWBIgjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view

Taksativno odrediti „druge specifične razloge“ iz člana 28. Uredbe o postupku dodjele koncesija, te propisati obavezu javnog obrazloženja prije pokretanja takvog postupka, kako bi se spriječila mogućnost zaobilaženja javnog poziva.

NADZOR I PRAĆENJE

Efikasan nadzor nad izvršenjem koncesionih ugovora predstavlja završni, ali jednako važan element sistema upravljanja koncesijama. Transparentnost i konkurencija u postupku dodjele koncesije neće ostvariti svoju svrhu ukoliko nakon zaključenja ugovora ne postoje djelotvorni mehanizmi praćenja njegovog izvršenja i sankcionisanja odstupanja od ugovorenih obaveza. Koncesije se često zaključuju na period od 20, 30 ili više godina, zbog čega najveći rizici za javna sredstva i prirodne resurse nastaju upravo u fazi izvršenja ugovora. U praksi se problemi najčešće pojavljuju kroz: višestruko zaključivanje aneksa kojima se produžavaju rokovi ili mijenjaju bitni elementi ugovora, dugotrajno neispunjavanje ugovornih obaveza bez odgovarajuće reakcije nadležnih organa, izostanak sistematskog praćenja realizacije investicija i plaćanja koncesionih naknada, nedovoljnu transparentnost izmjena ugovora i njihovih finansijskih efekata, nepostojanje redovnog izvještavanja predstavničkih tijela i javnosti o izvršenju koncesija. Posljedica takvog sistema jeste da se koncesioni odnos može tokom godina značajno izmijeniti u odnosu na prvobitno provedeni postupak dodjele, bez odgovarajuće kontrole i bez mogućnosti da javnost ili predstavnička tijela pravovremeno reaguju.

Iz tog razloga, između ostalog predlaže se: zamjena „mišljenja“ općine obaveznom saglasnošću općinskog vijeća uz potvrdu kantona o usklađenosti s prostornim planom bez mogućnosti naknadnog dostavljanja mišljenja ad hoc povjerenstava za slučajeve kada prostorni planovi nisu usvojeni; propisivanje jasnog postupka procjene javnog interesa; ograničavanje broja članova povjerenstva, obavezno objavljivanje natječaja u više dnevnih listova, uvođenje okvira za jednokratnu naknadu uz neovisnu reviziju podataka koncesionara, i propisivanje jednoznačnih mjernih jedinica po vrsti sirovine.

Ovakvi mehanizmi predstavljaju standard u većini evropskih država. Na nivou Evropske unije, Direktiva 2014/23/EU ne uređuje samo postupak dodjele koncesije, već sadrži i pravila o izmjenama koncesionih ugovora tokom njihovog trajanja. Član 43. Direktive propisuje u kojim slučajevima su izmjene ugovora dopuštene bez provođenja novog postupka dodjele, dok se značajne izmjene koje mijenjaju ekonomsku ravnotežu ugovora ili njegov predmet smatraju nedopuštenim bez novog konkurentnog postupka. Time se sprječava da se kroz anekse bitno izmijene uslovi pod kojima je koncesija prvobitno dodijeljena. Slična rješenja postoje i u državama članicama Evropske unije. Hrvatska, Zakonom o koncesijama, propisuje obavezu davatelja koncesije da kontinuirano prati izvršenje ugovora, kontroliše ispunjavanje ugovornih obaveza i vodi Registar koncesija, koji omogućava praćenje svih zaključenih koncesija. Zakon također, u Članu 63., detaljno uređuje uslove pod kojima je dopuštena izmjena ugovora o koncesiji, čime se ograničava mogućnost da se putem aneksa zaobiđe prvobitni postupak dodjele. Francuska kroz *Code de la commande publique* detaljno uređuje izmjene koncesijskih ugovora tokom njihovog izvršenja, pri čemu su značajne izmjene dopuštene samo pod strogo propisanim uslovima. Lokalna

predstavnička tijela redovno razmatraju izvještaje o izvršenju koncesija, naročito kada se radi o koncesijama za javne usluge, čime se osigurava kontinuirana demokratska kontrola nad upravljanjem javnim dobrima.

PRIJEDLOZI

- **Član 8. stav (2), (3) i (4)** Ukidanje presumpcije pozitivne saglasnosti jedinice lokalne samouprave; uvođenje obrazložene odluke u roku od 60 dana i obaveze usklađenosti s kantonalnim prostornim planom.

Trenutno stanje/problem: Obavezna konsultacija jedinice lokalne samouprave prije pristupanja dodjeli koncesije se u praksi formalizira jer se saglasnost praktički presumira ukoliko posmatramo stav (3) i (4), bez mehanizma kojim bi lokalni organi mogli efektivno uticati na odluku, čak i u slučaju izostanka saglasnosti.

Predlaže se: Izmijeniti stav (3) i (4) tako da se uklanja presumpcija pozitivne saglasnosti, te se dodaje obaveza usklađenosti i sa kantonalnim prostornim planom:

„(3) Saglasnost iz stava (2) ovog člana daje vijeće jedinice lokalne samouprave obrazloženom odlukom, u roku od 60 dana od dana zaprimanja zahtjeva.“

„(4) Ukoliko jedinica lokalne samouprave u propisanom roku ne dostavi ssglasnost, ili odbije dati saglasnost, nadležno ministarstvo ne može podnijeti prijedlog iz stavka (1) ovog člana, izuzev ukoliko Vlada, obrazloženom i javno objavljenom odlukom, utvrdi da postoji izuzetno značajan javni interes Kantona koji preteže nad interesom jedinice lokalne samouprave.“

„(5) Prijedlog za pristupanje dodjeli koncesije obavezno sadrži i podatak o usklađenosti predmeta koncesije s prostorno-planskim aktom Kantona, kao planom višeg reda u odnosu na prostorno-planski akt jedinice lokalne samouprave.“

Obrazloženje: Predložena izmjena daje stvaran, a ne samo formalan, značaj očitovanju jedinice lokalne samouprave, smanjuje rizik od neujednačene distribucije koristi i tereta koncesijske djelatnosti među jedinicama lokalne samouprave, te otklanja rizik dodjele koncesija na temelju lokalnih prostornih planova koji nisu usklađeni s kantonalnim planom.

- **Novi član 10a.** Propisivanje postupka, načina i kriterija za procjenu javnog interesa, uz obrazloženu i javno objavljenu odluku.

Trenutno stanje/problem: Zakon ne propisuje postupak, način niti kriterije za procjenu javnog interesa, iako od te procjene ovisi pristupanje dodjeli koncesije (čl. 10. a)) i prihvatanje

samoinicijativne ponude. Ovo „ostavlja prostor za arbitrarnost i veliki potencijal za zloupotrebu javnog ovlaštenja“[11].

Predlaže se: Dodati član 10a. kojim se Vlada obvezuje da, u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovih izmjena, donese podzakonski akt (Uputstvo) o postupku, načinu i kriterijima za utvrđivanje javnog interesa za pristupanje dodjeli koncesije, po uzoru na zakonsko rješenje Republike Srpske[12], te propisati da:

> *„(2) Nacrt odluke kojom se utvrđuje postojanje, odnosno nepostojanje javnog interesa, objavljuje se radi dostavljanja komentara zainteresiranoj javnosti, u roku koji ne može biti kraći od 15 dana. Nakon razmatranja pristiglih komentara, nadležno tijelo donosi odluku kojom se utvrđuje postojanje, odnosno nepostojanje javnog interesa, koja mora biti obrazložena i javno objavljena u „Službenim novinama Hercegovačko-neretvanskog kantona“, uz mogućnost izjavljivanja pravnog lijeka zainteresiranoj javnosti.“*

Obrazloženje: Propisivanje jasnog postupka procjene javnog interesa je preduvjet za smanjenje arbitrarnosti.

- **Član 32. stav (4), član 34. i član 38.** Ograničenje broja i trajanja aneksa za produženje pripremnih radnji; proširenje ništavosti i na anekse; uvođenje obaveznog godišnjeg izvještavanja Skupštine o realizaciji ugovora.

Trenutno stanje/problem: Mogućnost produženja rokova za pripremne radnje, zbog „objektivnih poteškoća“ koncesionara, nije ograničena ni u broju ni u trajanju, što može voditi neograničenom produženju razdoblja za koje se ne plaća koncesijska naknada. Ništavost iz člana 34. odnosi se samo na ugovor, ne i na anekse, a izostaje obaveza redovnog izvještavanja o realizaciji ugovora koja bi olakšala pravovremeno utvrđivanje razloga za raskid iz člana 38.

Predlaže se: Predlažu se sljedeće dopune:

> *Član 32. stav (4) (dopuna): Aneks ugovora kojim se produžava rok za pripremne radnje može se zaključiti najviše jednom, na razdoblje koje ne može biti duže od polovine prvobitno ugovorenog roka za pripremne radnje, uz prethodno mišljenje nadležnog pravobraniteljstva o opravdanosti razloga za produženje.*
>
> *Član 34. (novi tekst): „Ugovor o koncesiji, kao i svaki Aneks ugovora o koncesiji, zaključen suprotno odredbama ovoga Zakona, ništav je.“*
>
> *Član 38. (dopuna): Vlada i nadležni ministar najmanje jednom godišnje dostavljaju Skupštini izvještaj o statusu realizacije svih važećih ugovora o koncesiji, uključujući podatke o eventualnom postojanju razloga za raskid iz ovog člana.*

[11] Centar za građansku suradnju (CGS), Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK, https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWBIgjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view

[12] https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon-o-koncesijama-Republike-Srpske.pdf; Vidjeti i Uputstvo: https://koncesije-rs.org/wp-content/uploads/2019/06/UPzaProcjenuPSamoIn-Cir.pdf

Obrazloženje: Ograničenje broja i trajanja aneksa sprječava da pripremno razdoblje, za koje se ne plaća naknada, postane de facto produžetak koncesijskog perioda, dok obavezno godišnje izvještavanje uvodi kontinuirani javni nadzor.

- **Član 39. stav (3) i član 46. stav (7)** Otkup/transfer koncesije dopušten samo radi općeg interesa uz neovisnu procjenu vrijednosti; prenos koncesije na pravnog sljednika samo ako prestanak rada koncesionara nije nastupio njegovom krivicom.

Trenutno stanje/problem: Nije jasno koji je prevladavajući osnov za otkup/transfer koncesije: opći interes ili dogovor strana, niti je propisana nezavisna procjena tržišne vrijednosti koncesije. Također, prenos koncesije na pravnog sljednika u slučaju „prestanka rada" koncesionara nije ograničen na slučajeve kada taj prestanak nije nastupio krivicom koncesionara.

Predlaže se: Predlažu se sljedeće dopune:

Član 39. stav (3) (dopuna): Otkup koncesije od strane koncesora može se izvršiti isključivo radi općeg interesa, na osnovu obrazložene odluke Vlade i prethodne procjene tržišne vrijednosti koncesije od strane neovisnog procjenitelja, koja se procjena i odluka o otkupu javno objavljuju.

Član 46. stav (7) (dopuna): Prenos koncesije na pravnog sljednika dopušten je isključivo ukoliko prestanak rada koncesionara nije nastupio njegovom krivicom ili nemarom, o čemu, uz prethodno mišljenje nadležnog pravobraniteljstva, odlučuje Vlada.

Obrazloženje: Predložene dopune smanjuju rizik zloupotrebe javnih sredstava kod otkupa, te sprječavaju da prenos koncesije postane način izbjegavanja posljedica nesavjesnog poslovanja koncesionara.

- **Član 49.** Isključenje prava na naknadu stvarne štete ako su promjene nastupile krivicom ili nemarom koncesionara.

Trenutno stanje/problem: Odredba o pravu koncesionara na naknadu stvarne štete, kod ograničenja opsega koncesije u javnom interesu, ne isključuje slučajeve kada su promjene nastale krivicom ili nemarom samog koncesionara.

Predlaže se: Dodati u član 49. novu rečenicu:

„Pravo na naknadu stvarne štete iz ovog člana ne priznaje se ukoliko su promjene nastupile krivicom ili nemarom koncesionara, odnosno ukoliko je koncesionar mogao predvidjeti ili pretpostaviti nastupanje takvih promjena u trenutku zaključenja ugovora o koncesiji."

Obrazloženje: Ovim se otklanja mogućnost ekstenzivnog tumačenja odredbe u korist nesavjesnog koncesionara.

- **Član 7. stav (1)** Brisanje odredbe o koncesiji za male hidroelektrane instalirane snage do 10 MW, radi usklađivanja s federalnim Zakonom o električnoj energiji i otklanjanja pravne nesigurnosti.

  Član 7. stav (1)

Trenutno stanje/problem: Zakon kao predmet koncesije predviđa i korištenje voda za proizvodnju električne energije u objektima snage do 5 MW. Ova odredba nije usklađena s članom 78. Zakona o električnoj energiji FBiH, kojim je obustavljeno izdavanje energetskih dozvola za male hidroelektrane instalirane snage do i uključno 10 MW, izuzev mHE na gravitacijskim vodovodima.

Predlaže se: Brisati iz člana 7. stav (1) odredbu kojom se kao predmet koncesije predviđa korištenje voda za proizvodnju električne energije u postrojenjima instalirane snage do i uključno 10 MW, izuzev malih hidroelektrana na gravitacijskim vodovodima, sukladno važećem federalnom zakonu.

Obrazloženje: Održavanje ove odredbe na snazi stvara pravnu nesigurnost, jer omogućava pokretanje postupka dodjele koncesije za postrojenja za koja se, sukladno federalnom zakonu, energetska dozvola ne može izdati.

Podzakonski akti HNK

Izmijeniti Odluku o načinu utvrđivanja, načinu i rokovima plaćanja koncesijske naknade za eksploataciju mineralnih sirovina tako da: a) se ujednače mjerne jedinice za iskazivanje iskopanih količina; b) se propiše srazmjerno povećanje tekuće naknade kada je ostvarena eksploatacija veća od godišnjeg plana; c) se osigura redovnije ažuriranje koeficijenta vrijednosti sirovina sukladno tržišnim uvjetima; d) se propišu jasni kriteriji za imenovanje i rad stručne komisije iz člana 11. Odluke.

INICIJATIVA ZA IZMJENU I DOPUNU ZAKONA O KONCESIJAMA ZAPADNOHERCEGOVAČKOG KANTONA

Datum: 30.9.2026. godine

Upućuje se:

Skupštini Zapadnohercegovačkog kantona

Vladi Zapadnohercegovačkog kantona

Ministarstvu gospodarstva Zapadnohercegovačkog kantona

Podnosioci inicijative:

Centar za građansku suradnju
Centar za životnu sredinu
Centri civilnih inicijativa
Eko Forum Zenica
Fondacija Atelje za društvene promjene – ACT
Karton revolucija
Resursni centar za okoliš
Transprency International u BiH

UVOD I OBRAZLOŽENJE INICIJATIVE

Navodi brojnih nevladinih organizacija ukazuju na to da se dodjela koncesija u Federaciji Bosne i Hercegovine suočava s nizom izazova koji ugrožavaju transparentnost i učinkovitost ovog procesa. Upravljanje koncesijama u BiH obilježeno je složenim institucionalnim okvirom i neujednačenim zakonodavstvom na entitetskom i kantonalnom nivou, što stvara prostor za netransparentne i koruptivne prakse, a dodjela koncesija često se vrši bez adekvatne javne rasprave, ekonomskih analiza i nadzora.[1] Jedan od najizraženijih problema je nedostatak transparentnosti u samim postupcima dodjele. Aktivisti, stručnjaci i predstavnici relevantnih institucija u BiH zaključuju da zbog nedostatka transparentnosti u dodjeli, kontroli i naplati javnih prihoda od koncesija nastaje ozbiljna šteta po javni interes.[2] Ovaj problem dodatno pogoršava nedovoljan nadzor institucija nadležnih za osiguravanje poštivanja zakonskih procedura, što otvara prostor za izbjegavanje

[1] Transparency International BiH, *Koncesija – pojmovnik*, https://ti-bih.org/pojam/koncesija/
[2] Transparency International BiH, *14 nivoa netransparentnosti – informacije o koncesijama skrivene od javnosti*, juni 2024, https://ti-bih.org/14-levels-of-non-transparency-information-about-concessions-is-hidden-from-the-public-the-consequences-are-corruption-and-environmental-destruction/

obaveza i neregularnosti u realizaciji ugovora. I Evropska komisija je u svom Izvještaju o BiH za 2023. godinu naglasila da je pravni okvir o koncesijama i javno-privatnim partnerstvima još uvijek izrazito rascjepkan te da ga je potrebno uskladiti s pravnom stečevinom EU, pri čemu se od svih pravnih i finansijskih instrumenata u oblasti koncesija zahtijeva poštivanje načela transparentnosti, konkurencije, jednakog tretmana i nediskriminacije.[3] Neodgovorno dodijeljene ili neadekvatno nadzirane koncesije stoga ne samo da ugrožavaju okoliš, već neposredno dovode u opasnost i živote ljudi, narušavajući pritom povjerenje građana u institucije.[4]

Upravo u takvom kontekstu treba posmatrati i stanje u Zapadno-hercegovačkom kantonu (ZHK). Prema analizi Centra za građansku suradnju[5], utvrđen je niz odstupanja Zakona o koncesijama ZHK-a od Zakona o koncesijama Federacije BiH i Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine, kao i od međunarodnih standarda, posebno od Konvencije o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija).[6] Ključni nalazi analize zaključuju postojanost dodjele koncesija bez javnog poziva i bez prethodno utvrđene javne politike; prekomjerna diskreciona ovlaštenja Vlade i resornog ministarstva, isključenje javnosti i građana iz procesa odlučivanja o raspolaganju prirodnim dobrima; otvoren prostor za malicioznu praksu fragmentacije projekata obnovljivih izvora energije[7].

Cilj ove inicijative je da nadležnim tijelima Zapadno-hercegovačkog kantona predloži konkretne prijedloge izmjena i dopuna Zakona o koncesijama ZHK, kojima bi se postojeća rješenja uskladila s federalnim i državnim zakonom, međunarodnim standardima i dobrim praksama, te ojačala transparentnost, pravna sigurnost i javni nadzor u postupcima raspolaganja javnim dobrima i prirodnim resursima. Shodno tome, **prijedlozi su usmjereni na poboljšanje transparentnosti, konkurencije, nadzora i monitoringa u sistemu koncesija**.

PRIJEDLOG KONKRETNIH IZMJENA I DOPUNA ZAKONA

TRANSPARENTNOST

[3] European Commission, *Bosnia and Herzegovina Report 2023*, novembar 2023, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/e3045ec9-f2fc-45c8-a97f-58a2d9b9945a_en?filename=SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf

[4] Ured za reviziju institucija FBiH, *Izvještaj o upravljanju koncesijama za eksploataciju nemetalnih mineralnih sirovina*, 2025, https://www.vrifbih.ba/wp- Ured za reviziju institucija FBiH, *Izvještaj o upravljanju koncesijama za eksploataciju nemetalnih mineralnih sirovina*, 2025, https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2025/12/RU_Izvjestaj_Upravljanje_koncesijama_za_eksploataciju_nemetalnih_mineralnih_sirovina.pdf

[5] Centar za građansku suradnju (CGS), *Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK*, https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWBIgjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view

[6] Aarhuška konvencija (Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima okoliša), UN, 1998, https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text

[7] Centar za građansku suradnju (CGS), *Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK*, https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWBIgjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view

Transparentnost predstavlja jedan od osnovnih principa upravljanja javnim dobrima. Prirodna bogatstva, vode, mineralne sirovine i druga dobra koja mogu biti predmet koncesije predstavljaju javne resurse čije korištenje mora biti zasnovano na unaprijed poznatim pravilima, a ne na pojedinačnim zahtjevima investitora ili diskrecionim odlukama izvršne vlasti. U oblasti koncesija transparentnost omogućava javnosti da unaprijed zna koji resursi se planiraju dati u koncesiju, zbog čega, pod kojim uslovima i u kojem vremenskom periodu. Time se omogućava pravovremeno učešće lokalnih zajednica, stručne javnosti i drugih zainteresovanih aktera prije nego što se pokrene pojedinačni postupak dodjele koncesije. Drugo, transparentnost doprinosi pravnoj sigurnosti investitora. Kada su prioriteti i planovi unaprijed poznati, svi potencijalni investitori imaju jednake informacije o budućim koncesijama, čime se smanjuje mogućnost privilegovanog pristupa informacijama i povećava predvidivost poslovnog okruženja. Upravo zbog toga se predlaže uvođenje Dokumenta o politici dodjele koncesija, koji bi predstavljao strateški dokument na osnovu kojeg se pokreću pojedinačni postupci dodjele koncesija, uz obaveznu javnu raspravu i usvajanje u Skupštini.

Ovakav pristup odgovara evropskoj praksi. Direktiva 2014/23/EU zasniva se na načelima transparentnosti, jednakog tretmana i proporcionalnosti, pri čemu član 3. obavezuje javne organe da postupaju transparentno, a cijela Direktiva polazi od toga da koncesije moraju biti rezultat unaprijed uređenih procedura, a ne ad hoc odlučivanja. Sličnu praksu imaju i države regiona. Hrvatski zakon propisuje obavezu izrade godišnjih i srednjoročnih planova davanja koncesija te vođenje Registra koncesija, čime se obezbjeđuje plansko upravljanje i javna dostupnost podataka. Slovenija koncesije povezuje sa razvojnim dokumentima i sektorskim planovima, naročito u oblastima voda, energetike i infrastrukture.

PRIJEDLOG

- **Novi član (iza člana 4.)** Uvođenje Dokumenta o politici dodjele koncesija, uz javnu raspravu sukladno članu 7. Aarhuške konvencije.

Trenutno stanje/problem: Zakon o koncesijama ZHK ne predviđa izradu niti usvajanje Dokumenta o politici dodjele koncesija. Time nedostaje krovni planski akt koji bi legitimirao raspolaganje javnim resursima i ograničio arbitrarnost kod odlučivanja o pojedinim prijedlozima.

Predlaže se: Dodati novi član sljedećeg sadržaja:

„(1) Vlada utvrđuje prijedlog Dokumenta o politici dodjele koncesija Zapadnohercegovačkog kantona (u daljnjem tekstu: Dokument o politici), kojim se utvrđuju gospodarski sektori i predmeti koncesije od interesa za Kanton, za period od najmanje tri godine.“

„(2) Prije utvrđivanja prijedloga iz stava (1) ovog člana, nadležno ministarstvo organizira javnu raspravu o nacrtu Dokumenta o politici, uz poziv zainteresiranoj javnosti sukladno članu 7. Aarhuške konvencije.“

„(3) Dokument o politici usvaja Skupština Kantona na prijedlog Vlade te se objavljuje u „Narodnim novinama Zapadnohercegovačkog Kantona“. Dokument o politici obavezno se usklađuje svake treće godine.“

„(4) Koncesija se ne može dodijeliti za predmet koji nije predviđen Dokumentom o politici, izuzev kada to zakonom izričito dopušta i uz prethodno utvrđen javni interes sukladno novom članu 7a. ovog Zakona.“

„(5) Koncesijom se ne može raspolagati, uključujući prijenos koncesije, ako predmet koncesije nije predviđen Dokumentom o politici koji je važio u trenutku raspolaganja, izuzev kada to zakonom izričito dopušta i uz prethodno utvrđen javni interes sukladno članu 7a. ovog Zakona.“

Obrazloženje: Uvođenjem Dokumenta o politici dodjele koncesija uspostavlja se demokratski legitimitet raspolaganja javnim resursima. Ova izmjena usklađuje Zakon s federalnim i državnim zakonom te s članom 7. Aarhuske konvencije (UNECE), koji obavezuje Bosnu i Hercegovinu da osigura učešće javnosti u pripremi planova i politika koji se odnose na okoliš. Rješenje je preuzeto i iz čl. 10. Zakona o koncesijama RS, koji predviđa javnu raspravu o Dokumentu o politici i njegovo usvajanje od strane zakonodavnog tijela.

Podzakonski akti ZHK

Pravilnik o ustroju i vođenju registra ugovora o koncesijama

Član 8. stav (1) i (3)

Trenutno stanje/problem: Pravilnik definše Registar kao javan, ali razlikuje podatke koji su „javni“ (samo najosnovniji) od svih ostalih podataka (zastupnik, koncesijske naknade, aneksi ugovora) koji su dostupni tek po podnošenju pisanog zahtjeva uz plaćanje takse. Ovo je protivno načelu transparentnosti dodjele koncesija, Zakonu o slobodnom pristupu informacijama i standardima Aarhuške konvencije.

Predlaže se: Izmijeniti član 8. Pravilnika tako da:

Svi podaci upisani u Registar sukladno članu 6. Pravilnika (uključujući ime ovlaštenog zastupnika, podatke o jednokratnoj i tekućoj naknadi, sve anekse ugovora i promjene) budu javno dostupni bez plaćanja ikakve takse i bez potrebe podnošenja pisanog zahtjeva.

Registar bude dostupan u strojno čitljivom obliku na službenoj web-stranici nadležnog tijela, redovito ažuriran.

Se brišu odredbe koje uvjetuju pristup punome sadržaju Registra naplatom takse ili posebnim zahtjevom.

Obrazloženje: Ugovor o koncesiji zaključuje se u javnom interesu, a korištenje javnih dobara financira se koncesijskim naknadama koje plaćaju građani. Naplata pristupa podacima o tome od građana koji žele kontrolirati trošenje njihovog zajedničkog resursa ne samo da je protivna Aarhuškoj konvenciji nego i ruši temeljni princip odgovornosti javne vlasti prema građanima.

KONKURENCIJA

Konkurencija nije administrativna formalnost niti sama sebi svrha. Njena osnovna funkcija jeste zaštita javnog interesa. Kada više privrednih subjekata ima mogućnost da se nadmeće pod jednakim uslovima, javni organ može izabrati ponudu koja donosi najveću ekonomsku korist,

najveća ulaganja, najbolje tehničko rješenje ili najveće koristi za lokalnu zajednicu[8]. Nasuprot tome, direktna dodjela koncesije na osnovu samoinicijativne ponude proizvodi nekoliko sistemskih rizika: ograničava tržišnu konkurenciju, privileguje jednog investitora, smanjuje mogućnost da javni sektor dobije povoljnije finansijske uslove, povećava rizik od korupcije i pogodovanja, narušava povjerenje javnosti u zakonitost postupka.

Zbog toga se predlaže da se zadrži mogućnost podnošenja samoinicijativne ponude, ali da ona više ne može predstavljati osnov za neposrednu dodjelu koncesije. Član 3. Direktive 2014/23/EU propisuje da javni organi moraju osigurati jednak tretman, zabranu diskriminacije i transparentnost, dok članovi 30-41 uređuju postupak dodjele koncesija upravo radi zaštite tržišne konkurencije. Slično rješenje može se uočiti u Italiji. Tako u Italiji zakon u članu 193. dopušta privatnu inicijativu, ali prihvatanje inicijative ne znači automatsku dodjelu koncesije već nakon iste slijedi provođenje tržišnog nadmetanja.

PRIJEDLOZI

Član 8. i član 8a. (Prijedlog za dodjelu koncesije)

Trenutno stanje/problem: Premda član 8. propisuje javni poziv kao pravilo, član 8a. ga derogira dopuštajući Vladi da, bez javnog poziva, donese odluku o dodjeli koncesije temeljem prijedloga zainteresiranog subjekta. Dato se može označiti kao „potencijalno opasna institucionalizaciju nejavne dodjele koncesije“ i „praktički derogacija osnovnih načela“[9].

Predlaže se: Izmijeniti član 8a. na sljedeći način:

> *Brisati ovlaštenje Vlade da donese odluku o dodjeli koncesije bez prethodno provedenog javnog poziva.*
>
> *Umjesto toga, propisati: ukoliko Vlada, na osnovu mišljenja Povjerenstva i ocjene Ministarstva, utvrdi da postoji javni interes za prijedlog iz člana 8a., nadležno ministarstvo je obvezno raspisati javni poziv za dodjelu predmetne koncesije, na kojemu pod jednakim uvjetima mogu sudjelovati i drugi zainteresirani ponuđači, uključujući i prvobitnog podnositelja prijedloga.*

Obrazloženje: Tenderski (javni) poziv se propisuje upravo radi osiguranja jednakosti, konkurencije i dodjele koncesije najboljem ponuđaču. Predložena izmjena usklađuje zakon ZHK s tim načelom i bitno smanjuje prostor za neopravdano izuzimanje pojedinih koncesija od javnog postupka.

Podzakonski akti ZHK

- **Pravilnik o prijedlogu, dokumentaciji, uvjetima, postupku i načinu dodjele koncesije za koju nije raspisan javni natječaj – član 8.** Usklađivanje s izmjenom člana 8a. Zakona – nakon utvrđivanja javnog interesa obavezno slijedi raspisivanje javnog poziva, a ne direktna dodjela.

[8] OECD. (2025). *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (2025 Update)*. Organisation for Economic Co-operation and Development. oecd.org

[9] Centar za građansku suradnju (CGS), Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK, https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWBIgjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view

Trenutno stanje/problem: Član 8. Pravilnika propisuje da, ukoliko Ministarstvo procijeni da postoji javni interes, predložiće Vladi donošenje Odluke o dodjeli koncesije bez da se prethodno raspiše javni poziv. Ovo je višestruko sporno: odluku o javnom interesu Vlada donosi praktički na temelju parametara koje je dostavio sam ponuđač, a iza te odluke ne slijedi tender nego direktna dodjela. Isto predstavlja „praktičku derogaciju primjene osnovnih načela zakona" i mogući predmet „široke zloupotrebe ovlaštenja"[10].

Predlaže se: Izmijeniti član 8. Pravilnika sukladno predloženoj izmjeni člana 8a. Zakona: iza utvrđivanja javnog interesa obvezno slijedi raspisivanje javnog poziva, a ne direktno predlaganje odluke o dodjeli. Do donošenja izmjene Zakona, član 8. Pravilnika ne smije se primjenjivati na način koji derogira načelo javnosti dodjele iz člana 8. Zakona.

Obrazloženje: Pravilnik je donio izvršni organ i njime se ne može derogirati temeljna obveza javnog poziva koju propisuje Zakon i federalni propis višeg reda.

- **Pravilnik o načinu, potrebnoj dokumentaciji i postupku procjene najpovoljnije ponude za dodjelu koncesije**

Trenutno stanje/problem: Pravilnik dopušta povjerenstvo i do 10 članova, uz mogućnost imenovanja posebnih stručnih radnih skupina kojima se delegiraju bitni zadaci (pravna, ekonomska, tehnička, okolišna procjena). Odluka o izboru najpovoljnije ponude dostavlja se mjerodavnom tijelu i ponuđačima, no o žalbi odlučuje koncesor (imenitelj povjerenstva), bez propisane nadležnosti suda.

Predlaže se: Izmijeniti Pravilnik na sljedeći način:

Propisati gornju granicu broja članova Povjerenstva (npr. pet do sedam), uz jasne kriterije za imenovanje i provjeru nepostojanja sukoba interesa.

Mogućnost delegiranja bitnih zadataka radnim skupinama ograničiti na tehničke ekspertize (npr. laboratorijske analize, građevinska procjena), a ne i na ocjenu pravne ili ekonomske opravdanosti ponude, koja mora ostati u nadležnosti Povjerenstva.

Propisati da tužba na odluku o izboru najboljeg ponuđača ide pred kantonalni sud, sukladno predloženoj dopuni člana 22. Zakona, a ne pred koncesorom.

Propisati da se poziv na javni natječaj objavljuje u najmanje dva dnevna lista dostupna na području Federacije BiH, a ne samo u jednom listu koji izlazi u ZHK .

Propisati da se obrazložena konačna odluka o izboru i dodjeli koncesije javno objavljuje (u „Narodnim novinama Zapadnohercegovačkog kantona" i na web-stranici nadležnog tijela), čime se zainteresiranim stranama omogućava podnošenje tužbe kantonalnom sudu sukladno predloženoj dopuni člana 22. Zakona.

[10] Centar za građansku suradnju (CGS), Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK, https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWBIgjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view

Obrazloženje: Smanjenoj vidljivosti natječaja direktno se umanjuje krug potencijalnih ponuđača i narušava načelo tržišne konkurencije. Ograničavanjem delegiranja i uvođenjem sudske kontrole putem tužbe protiv konačne odluke o izboru i dodjeli koncesije popravljaju se integritet i neovisnost postupka.

NADZOR I PRAĆENJE

Efikasan nadzor nad izvršenjem koncesionih ugovora predstavlja završni, ali jednako važan element sistema upravljanja koncesijama. Transparentnost i konkurencija u postupku dodjele koncesije neće ostvariti svoju svrhu ukoliko nakon zaključenja ugovora ne postoje djelotvorni mehanizmi praćenja njegovog izvršenja i sankcionisanja odstupanja od ugovorenih obaveza. Koncesije se često zaključuju na period od 20, 30 ili više godina, zbog čega najveći rizici za javna sredstva i prirodne resurse nastaju upravo u fazi izvršenja ugovora. U praksi se problemi najčešće pojavljuju kroz: višestruko zaključivanje aneksa kojima se produžavaju rokovi ili mijenjaju bitni elementi ugovora, dugotrajno neispunjavanje ugovornih obaveza bez odgovarajuće reakcije nadležnih organa, izostanak sistematskog praćenja realizacije investicija i plaćanja koncesionih naknada, nedovoljnu transparentnost izmjena ugovora i njihovih finansijskih efekata, nepostojanje redovnog izvještavanja predstavničkih tijela i javnosti o izvršenju koncesija. Posljedica takvog sistema jeste da se koncesioni odnos može tokom godina značajno izmijeniti u odnosu na prvobitno provedeni postupak dodjele, bez odgovarajuće kontrole i bez mogućnosti da javnost ili predstavnička tijela pravovremeno reaguju.

Iz tog razloga predlaže se: uvođenje obavezne saglasnosti općinskog vijeća, uz jasne kriterije za procjenu javnog interesa; ograničavanje produženja koncesije na jednom uz izradu nezavisnog dokumenta o opravdanosti; obaveza da se svaka promjena naknade temelji na izvještaju ministarstva ili nezavisnog vještaka i javno objavi; te uvođenje godišnjeg izvještavanja Vlade i Skupštine o realizaciji ugovora, kao i izričito propisivanje nadležnosti kantonalnog suda za pravnu zaštitu u postupku dodjele koncesije.

Ovakvi mehanizmi predstavljaju standard u većini evropskih država. Na nivou Evropske unije, Direktiva 2014/23/EU ne uređuje samo postupak dodjele koncesije, već sadrži i pravila o izmjenama koncesionih ugovora tokom njihovog trajanja. Član 43. Direktive propisuje u kojim slučajevima su izmjene ugovora dopuštene bez provođenja novog postupka dodjele, dok se značajne izmjene koje mijenjaju ekonomsku ravnotežu ugovora ili njegov predmet smatraju nedopuštenim bez novog konkurentnog postupka. Time se sprječava da se kroz anekse bitno izmijene uslovi pod kojima je koncesija prvobitno dodijeljena. Slična rješenja postoje i u državama članicama Evropske unije. Hrvatska, Zakonom o koncesijama, propisuje obavezu davatelja koncesije da kontinuirano prati izvršenje ugovora, kontroliše ispunjavanje ugovornih obaveza i vodi Registar koncesija, koji omogućava praćenje svih zaključenih koncesija. Zakon također, u Članu 63., detaljno uređuje uslove pod kojima je dopuštena izmjena ugovora o koncesiji, čime se ograničava mogućnost da se putem aneksa zaobiđe prvobitni postupak dodjele. Francuska kroz *Code de la commande publique* detaljno uređuje izmjene koncesijskih ugovora tokom njihovog izvršenja, pri čemu su značajne izmjene dopuštene samo pod strogo propisanim uslovima. Lokalna predstavnička tijela redovno razmatraju izvještaje o izvršenju koncesija, naročito kada se radi o

koncesijama za javne usluge, čime se osigurava kontinuirana demokratska kontrola nad upravljanjem javnim dobrima. Kada je riječ o javnom interesu, u Sloveniji Zakon o javno-privatnom partnerstvu zahtijeva da prije pokretanja projekta Vlada ili predstavničko tijelo lokalne zajednice donese odluku kojom utvrđuje postojanje javnog interesa za realizaciju javno-privatnog partnerstva (član 11), dok član 2. propisuje da se javno-privatno partnerstvo može uspostaviti samo za projekte koji su u javnom interesu te dalje propisuje principe koji se moraju slijediti u datom postupku.

PRIJEDLOZI

Član 5. stav (7) Zamjena „mišljenja“ općine obaveznom saglasnošću općinskog/gradskog vijeća, uz dodatnu potvrdu kantona o usklađenosti s kantonalnim prostornim planom.

Trenutno stanje/problem: Član 5. stav (7) Zakona traži samo „mišljenje“ općine o usklađenosti s lokalnim prostornim planom, a ne saglasnost. Formulacija ne određuje koji organ (načelnik ili vijeće) daje to mišljenje, niti zahtijeva usklađenost s kantonalnim prostornim planom[11].

Predlaže se: Izmijeniti navedene odredbe na sljedeći način:

(7) Nadležno ministarstvo dužno je, prije pristupanja postupku dodjele koncesije, pribaviti: a) saglasnost općinskog/gradskog vijeća o interesu jedinice lokalne samouprave za dodjelom predmetne koncesije i usklađenosti projekta s važećim prostornim planom općine ili grada, te b) potvrdu kantona o usklađenosti projekta s kantonalnim prostornim planom kao planom višeg reda.

(8) Izostanak suglasnosti iz tačke a) stava (7) ovog člana ili negativna potvrda iz tačke b) stava (7) ovog člana predstavljaju razlog za obustavu postupka dodjele koncesije.

Obrazloženje: Zamjenom neobvezujućeg „mišljenja“ saglasnošću vijeća (a ne samo uprave) jača se demokratska kontrola na lokalnoj razini. Dodavanjem uvjeta usklađenosti s kantonalnim prostornim planom osigurava se koherentnost planskog sustava i sprječavaju situacije gdje se koncesije dodjeljuju temeljem lokalnih planova koji nisu usklađeni s planovima višeg reda.

- **Novi član 7a.** Propisivanje postupka, načina i kriterija procjene javnog interesa (Pravilnik/Uputstvo).

Trenutno stanje/problem: Zakon ne propisuje postupak, način niti kriterije za procjenu javnog interesa koja se vrši i kod zahtjeva stranke (čl. 7.) i kod prijedloga za dodjelu koncesije (čl. 8a.). Bez jasnog postupka, prihvatanje privatne inicijative može biti arbitrarna odluka.

[11] Centar za građansku suradnju (CGS), Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK, https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWBIgjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view

Predlaže se: Dodati član 7a. kojim se Vlada obvezuje da, u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu izmjena, donese Pravilnik (Uputstvo) o postupku, načinu i kriterijima procjene javnog interesa, po uzoru na Uputstvo RS-a, te propisati:

„(2) Odluka kojom se utvrđuje postojanje, odnosno nepostojanje javnog interesa, mora biti obrazložena i javno objavljena, uz mogućnost izjavljivanja pravnog lijeka zainteresiranoj javnosti.“

Obrazloženje: Jasan postupak procjene javnog interesa preduvjet je za smanjenje arbitrarnosti, naročito kod samoinicijativnih ponuda i prijedloga za dodjelu bez javnog poziva.

- **Član 13. stav (1)**

Trenutno stanje/problem: Ugovorni rok od najviše 30 godina može se produžiti do 50 godina uz predočeni „dokument o opravdanosti“, ali zakon ne određuje ko izrađuje taj dokument, što treba da sadrži, ni koliko se puta produženje može tražiti.

Predlaže se: Dopuniti član 13. stav (1) propisivanjem da:

> *„Dokument o opravdanosti“ izrađuje neovisni stručnjak ili stručno tijelo kojeg imenuje Povjerenstvo, te obavezno sadrži ekonomsku, tehničku i financijsku i pravnu analizu potrebe za dodatnim ulaganjima.*
>
> *Produženje ugovornog roka može se izvršiti najviše jednom, a obrazložena odluka o produženju javno se objavljuje uz navođenje razloga u službenim novinama.*

Obrazloženje: Bez neovisne izrade dokumenta i ograničavanja na jedno produženje, produženje koncesijskog perioda do maksimuma postaje pretežno diskrecijsko pravo, umjesto iznimke opravdane stvarnim ulaganjima.

- **Član 16. stav (5)**

Trenutno stanje/problem: Promjena visine naknade zbog promjene tržišnih uvjeta određuje se isključivo „sporazumno“, bez propisanog tijela ili postupka koji utvrđuje da je do promjene doista došlo, što otvara prostor za jednostrano sniženje naknade u korist koncesionara.

Predlaže se: Dopuniti član 16. stav (5) propisivanjem da *promjenu tržišnih uvjeta, na temelju izvještaja Ministarstva i, po potrebi, neovisnog vještaka, utvrđuje Vlada, te da se odluka o promjeni naknade javno objavljuje uz obrazloženje*.

Obrazloženje: Obveza javne objave obrazložene odluke sprječava da se odredba o „promjeni tržišnih uvjeta“ koristi jednostrano u korist koncesionara, bez neovisne provjere.

- **Član 19. i član 20. stav (8)**

Trenutno stanje/problem: Premda član 20. stav (8) obvezuje Ministarstvo da o nepravilnostima obavijesti pravobraniteljstvo i inspekciju, zakon ne predviđa periodično izvještavanje o stanju svih ugovora, čime se nadzor oslanja pretežno na reaktivnu, a ne preventivnu kontrolu.

Predlaže se: Dodati u član 20. novi stav kojim se *nadležno ministarstvo obvezuje da najmanje jednom godišnje dostavi Vladi i Skupštini Kantona konsolidovani izvještaj o statusu realizacije svih važećih ugovora o koncesiji, uključujući podatke o eventualnom postojanju razloga za raskid iz člana 19*.

Obrazloženje: Redovno javno izvještavanje pretvara postojeću reaktivnu obavezu obavještavanja u kontinuirani preventivni nadzorni mehanizam i osigurava odgovornost prema zakonodavnom tijelu.

- **Član 22.**

Trenutno stanje/problem**:** Zakon određuje nadležnost „stvarno nadležnog suda“ samo za sporove o ispunjavanju zaključenog ugovora, ali ne propisuje izričitu nadležnost kantonalnog suda za pravnu zaštitu u postupku dodjele, što je „značajan nedostatak regulative u ovom kantonu“.

Predlaže se: Dopuniti član 22. novim stavom:

„Stranka, kao i zainteresirana javnost, nezadovoljna odlukom po žalbi na odluku o izboru najpovoljnije ponude, odlukom o postojanju odnosno nepostojanju javnog interesa, kao i drugom odlukom donesenom u postupku dodjele koncesije, ima pravo pokrenuti upravni spor pred nadležnim kantonalnim sudom u roku od 30 dana od dostavljanja, odnosno javne objave odluke.“

Obrazloženje: Eksplicitnom nadležnošću kantonalnog suda osigurava se neovisna sudska kontrola svih ključnih odluka u postupku dodjele, čime se otklanja situacija u kojoj nije deifnirana nadležnost kantonalnog suda u pogledu iscrpljivanja pravne zaštite u vezi drugih aspekata odlučivanja (npr. kod nezadovoljstva ishodom javnog natječaja)[12].

Podzakonski akti ZHK

- **Pravilnik o utvrđivanju koncesijskih naknada iz mjerodavnosti ministarstva gospodarstva – Članovi 4 i 5**

Trenutno stanje/problem: Pravilnik ne daje nikakav okvir, kriterije ni upute za utvrđivanje visine jednokratne koncesijske naknade, prepuštajući to povjerenstvu bez jasnih smjernica u svakom pojedinom slučaju. Visina tekuće naknade potpuno ovisi o podacima (godišnji prihod ili iskopane količine) koje dostavlja sam koncesionar, bez neovisne provjere njihove tačnosti.

Predlaže se: Izmijeniti Pravilnik tako da:

Članovi 4. i 5. budu dopunjeni obveznim okvirom za utvrđivanje jednokratne naknade: minimalnom i maksimalnom vrijednošću izraženom kao udio u procijenjenoj tržišnoj vrijednosti resursa, ekonomski vijek projekta i očekivani prihod iz studije opravdanosti.

Obrazloženje: Bez okvira za jednokratnu naknadu Povjerenstvo ima neograničenu diskreciju, što može rezultirati naknadama koje ne odražavaju stvarnu vrijednost resursa. Neovisna verifikacija podataka koncesionara ključan je mehanizam za sprječavanje prikrivanja stvarnih prihoda ili količina.

[12] Centar za građansku suradnju (CGS), Analiza zakona o koncesijama HNK, ZHK i LK, https://drive.google.com/file/d/1rKuit1hWBIgjkqlXBNZh0AsyZVaGM6k4/view

- **Član 9. (mjerne jedinice)**

Trenutno stanje/problem: Pravilnik dopušta da se za mineralne sirovine kao osnova za obračun tekuće naknade alternativno koriste kubni metri (m3) ili tone (t), tretirajući ih kao ekvivalente. One to nisu: masa po kubnom metru varira zavisno od vrste i gustoće sirovine, pa zapremina obično daje manju brojku nego masa. Koncesionar stoga može birati mjernu jedinicu koja umanjuje osnovicu za obračun naknade. Dodatno, godišnji prihod od prodaje sirovine nije relevantan pokazatelj za istražne projekte (gdje se istraživanje ne vrši u komercijalne svrhe).

Predlaže se: Izmijeniti član 9. Pravilnika tako da:

Se propišu zasebne i jednoznačne mjerne jedinice za svaku vrstu sirovine, utvrđene odlukom nadležnog ministarstva na temelju tehničkih standarda, bez mogućnosti alternativnog odabira od strane koncesionara.

Se za istražne projekte kao osnova za naknadu koristi isključivo iskopana (uzorkovana) količina sirovine, a ne prihod od prodaje koja je zabranjena prije eventualnog odobrenja komercijalne eksploatacije.

Obrazloženje: Jednoznačna mjerna jedinica eliminiše mogućnost oportunističkog odabira koji smanjuje naknadu, dok isključivanje prihoda kao parametra za istražne projekte odražava stvarnu prirodu te vrste koncesije.

Inicijativa za podnošenje Zahtjeva za ocjenu ustavnosti Prijelaznih i završnih odredaba Zakona o koncesijama Kantona 10

Datum: 05.10.2026. godine

UPUĆUJE SE:

Premijeru Kantona 10
Predsjedniku i potpredsjednicima kantonalne skupštine
Poslanicima Skupštine Kantona 10

Podnosioci inicijative:

Centar za građansku suradnju
Centar za životnu sredinu
Centri civilnih inicijativa
Eko Forum Zenica
Fondacija Atelje za društvene promjene – ACT
Karton revolucija
Resursni centar za okoliš
Transparency International u BiH

PREDMET: ***Inicijativa za podnošenje Zahtjeva za ocjenu ustavnosti Prijelaznih i završnih odredaba Zakona o koncesijama Kantona 10 pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine***

Ovim putem obraćamo se premijeru Kantona 10, zamjeniku premijera, predsjedniku Kantona, te poslanicima Skupštine Kantona 10 s inicijativom da, u okviru svojih ustavnih ovlaštenja, pokrenu postupak ocjene ustavnosti Prijelaznih i završnih odredaba Zakona o koncesijama Kantona 10 (u daljem tekstu: Zakon), usvojenog u februaru 2026. godine, pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud FBiH).

Zakonom o koncesijama Kantona 10, usvojenim u februaru 2026. godine, u Prijelaznim i završnim odredbama (čl. 85-98.) ostavljen je prostor da se postojeći koncesijski ugovori naknadno usklade s novim zakonskim rješenjem.

Problem koji se ovom inicijativom otvara jeste sljedeći: svi koncesijski ugovori zaključeni u periodu od 2007. godine (kada je Ustavni sud FBiH svojom presudom broj U-12/07 utvrdio neustavnost, odnosno prestanak važenja ranijeg Zakona o koncesijama) pa do usvajanja novog

zakona u februaru 2026. godine, zaključeni su bez valjanog zakonskog osnova. Takvi ugovori su, prema opštim pravnim načelima, ništavi od trenutka zaključenja.

Umjesto da Zakon propiše sanaciju ovog stanja kroz jasan, transparentan i pravno utemeljen postupak (npr. raskid ništavih ugovora i ponovno provođenje postupka dodjele koncesije uz puno učešće svih zainteresiranih strana, uključujući jedinice lokalne samouprave), Prijelazne i završne odredbe, a naročito član 86. ("Priznanje faktičkog stanja") faktički legaliziraju i konvalidiraju ništave ugovore, pretvarajući protekom vremena i naknadnom administrativnom radnjom nešto što je od početka bilo bez pravnog osnova u punopravno obavezujući ugovorni odnos.

PRAVNA ANALIZA

Povreda načela pravne sigurnosti i vladavine prava

Jedno od temeljnih načela svakog pravnog poretka, uključujući i pravni poredak Bosne i Hercegovine i Federacije BiH kao njenog entiteta, jeste načelo da akt koji je ništav od svog nastanka ne može naknadnim protekom vremena, administrativnim priznanjem ili zakonskom intervencijom postati valjan. Ovo načelo proizlazi iz šireg ustavnog načela vladavine prava, sadržanog u članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine („Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom") i odgovarajućim odredbama Ustava Federacije BiH.

Član 86. i srodne odredbe Prijelaznih i završnih odredaba Zakona, time što „priznaju faktičko stanje" nastalo zaključivanjem ugovora bez pravnog osnova, ne predstavljaju legitiman prijelazni mehanizam usklađivanja postojećih pravnih odnosa s novim zakonom, već materijalnopravnu retroaktivnu sanaciju ništavosti, čime se krši ustavno načelo pravne sigurnosti i zabrane proizvoljnosti u vršenju javne vlasti.

Povreda prava na lokalnu samoupravu

Prijelazne i završne odredbe Zakona (čl. 85-98., a naročito čl. 86., 88., 90. i 93.) onemogućavaju jedinicama lokalne samouprave stvarno i djelotvorno učešće u postupku usklađivanja i obnove koncesijskih ugovora, budući da je predviđeno da se postupak dodjele odnosno obnove koncesije može nastaviti i okončati čak i u slučaju da nadležno predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave uskrati svoju saglasnost.

Ovakvo rješenje predstavlja povredu:

- člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (ratificirana od strane Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH - Međunarodni ugovori", broj 1/02), kojim se jamči načelo supsidijarnosti i stvarno učešće lokalnih vlasti u odlučivanju o pitanjima koja se tiču njihove teritorije i interesa lokalne zajednice;

- člana 56. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 49/06 i 51/09), kojim se propisuje obaveza konsultacija s jedinicama lokalne samouprave prilikom donošenja propisa koji se na njih odnose.

Povreda fiskalne autonomije jedinica lokalne samouprave

Član 60. stav 5. Zakona, na osnovu kojeg je donesena „Uredba o utvrđivanju koncesijske naknade Hercegbosanske županije“, donesen je i primijenjen bez prethodnih konsultacija s jedinicama lokalne samouprave na čijem se području koncesije dodjeljuju, čime se dovodi u pitanje njihova fiskalna autonomija zajamčena Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH, te se dodatno krši obaveza konsultovanja iz člana 56. navedenog Zakona.

Povreda procedure javne rasprave i legitimnog očekivanja učesnika u postupku

Iz dostupnih podataka proizlazi da se tekst Nacrta zakona, o kojem je vođena javna rasprava i na koji su jedinice lokalne samouprave dostavljale primjedbe, značajno razlikuje od teksta Prijedloga zakona koji je usvojen u februaru 2026. godine, budući da su upravo sporne odredbe o „priznanju faktičkog stanja“ unesene naknadno, nakon okončanja javne rasprave, bez mogućnosti da se jedinice lokalne samouprave o njima izjasne. Ovakav postupak dovodi u pitanje poštovanje načela transparentnosti i učešća javnosti u zakonodavnom postupku, koje predstavlja sastavni dio ustavnog načela dobre uprave i pravne države.

PRIJEDLOG

Na osnovu naprijed iznesenog, predlažemo da premijer Kantona 10, zamjenik premijera, predsjednik Kantona, Skupština Kantona 10, u okviru svojih ustavnih ovlaštenja, podnesu Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine Zahtjev za ocjenu ustavnosti kojim će se tražiti:

- da se ocijeni saglasnost Prijelaznih i završnih odredaba Zakona o koncesijama Kantona 10 (čl. 85-98., a naročito čl. 86., 88., 90. i 93.) s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i ratificiranom Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi;
- da se, do donošenja odluke Ustavnog suda, razmotri i mogućnost privremene mjere obustave primjene spornih odredaba, s obzirom na to da se njihovom primjenom stvaraju trajne pravne posljedice (konvalidacija ništavih ugovora) koje bi bilo teško otkloniti naknadnom odlukom Ustavnog suda;
- da se utvrdi da su odredbe kojima se „priznaje faktičko stanje“ nastalo iz ništavih koncesijskih ugovora u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti i vladavine prava;
- da se utvrdi povreda prava jedinica lokalne samouprave na lokalnu samoupravu, sadržanog u Ustavu Federacije BiH i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, te da se naloži usklađivanje Zakona s tim standardima.