

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
OKRUŽNI SUD U BANJA LUCI
Broj: 11 0 U 036982 24 U
Dana, 20.11.2024. godine

Okružni sud u Banjaluci po sudiji pojedincu Miri Došenović, uz učešće zapisničara Marije Uletilović, u upravnom sporu po tužbi Udruženja Centar za životnu sredinu iz Banjaluke, ulica Miše Stupara broj 5, zastupanog po zakonskom zastupniku (predsjedniku) T. D. iz Banjaluke (u daljem tekstu: tužilac), protiv odluke broj: 04/1-012-2-2111/24 od 18.07.2024. godine, Vlade Republike Srpske, Trg Republike Srpske broj 1 (u daljem tekstu: tužena), u predmetu pokretanja postupka dodjele koncesije za eksploataciju uglja, dana 20.11.2024. godine, donio je sljedeću:

PRESUDU

Tužba se odbija, kao neosnovana.

Odbija se zahtjev tužioca za naknadu troškova upravnog spora, kao neosnovan.

Odbija se zahtjev zainteresovanog lica za naknadu troškova upravnog spora, kao neosnovan.

Objasnenje

Osporenim aktom tačkom 1. dispozitiva je odlučeno da se pokreće postupak dodjele koncesije za eksploataciju uglja na ležištu „Bukova kosa - Prijedor“, kod Prijedora. Tačkom 2. dispozitiva je konstatovano da se lokacija na kojoj će se vršiti eksploatacija nalazi na području Mjesne zajednice Veliko Palančište, uz magistralni put Prijedor-Kozarska Dubica. Tačkom 3. dispozitiva je konstatovano da se postupak dodjele koncesije iz tačke 1. ove odluke pokreće na osnovu inicijative privrednog društva „Drvo-exsport“ d.o.o. Teslić. Tačkom 4. dispozitiva je konstatovano da se na osnovu inicijative iz tačke 3. ove odluke, priložene dokumentacije i obavljenih prethodnih konsultacija potvrđuje da postoji javni interes sa ekonomskog, sociološkog i ekološkog aspekta za realizaciju predmetne koncesije, dok je tačkom 5. dispozitiva konstatovano da ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

Blagovremeno podnesenom tužbom tužilac osporava pravilnost i zakonitost donesenog akta iz razloga propisanih članom 10. tačke 1., 2., 4. i 5. Zakona o upravnim sporovima. Navodi da je je tužena osporenim aktom, po samoinicijativnoj ponudi zainteresovanog lica od 18.07.2024. godine, pokrenula postupak dodjele koncesije za eksploataciju uglja na ležištu „Bukova Kosa-Prijedor“ kod Prijedora, na području Mjesne zajednice Veliko Palančište, uz magistralni put Prijedor-Kozarska Dubica, u kom aktu ne daje pouku o pravnom lijeku. Objasnenje da aktivnu letimitaciju nalazi u članu 2. stav 1. Zakona o upravnim sporovima, članu 12. stav 3. i 4. i članu 35. Zakona o zaštiti životne sredine, te članovima 2. stav 5. i 9. stav 2. Aarhuske konvencije, koju je Bosna i Hercegovina ratifikovala 15.09.2008. godine („Službeni glasnik“ BiH MU broj: 8/08) i koja se direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini, te kao međunarodna konvencija ima primat nad domaćim zakonodavstvom, iznoseći sadržaj navedenih zakonskih odredbi i odredbi konvencije. Ukazuje da je tužena osporeni akt donijela na sjednici održanoj dana 18.07.2024. godine, primjenom odredbe člana 12. stav 1., u vezi sa članom 25. stav 5. Zakona o koncesijama i odredbe člana 43. stav 1. i 3. Zakona o Vladi Republike Srpske, nakon čega iznosi sadržaj ovih zakonskih

odredbi. Navodi da pravni okvir za dodjelu koncesija, konkretno u polju mineralne i ekstraktivne industrije u Republici Srpskoj čini niz zakonskih propisa, kao što su Zakon o koncesijama, Zakon o rudarstvu, Zakon o geološkim istraživanjima, Zakon o opštem upravnom postupku i drugi, te niz podzakonskih akata usvojenih radi primjene navedenih zakona. Pored navedenog ukazuje da se utemeljenost i sama legitimnost koncesione politike i zasnivanja koncesiono-pravnih odnosa sa domaćim ili stranim subjektima, neovisno od koncesionog dobra, crpi iz Dokumenta o politici dodjele koncesija Republike Srpske, kao krovnog akta koji usvaja najviše zakonodavno tijelo-Narodna skupština. Ovaj Dokument da je zvaničan dokument koji ima svoju viziju, odnosno dalekosežan pogled na raspoložive i potencijalne resurse, mogućnost njihovog održivog korišćenja i rješavanja najznačajnijih problema koji se pojavljuju u privrednim i infrastrukturnim sektorima i njihovom užem i širem okruženju. U vezi sa navedenim ukazuje na odredbu člana 10. stav 1. Zakona o koncesijama, čiji sadržaj iznosi, ističući da je postojeći i jedini Dokument o politici onaj iz 2006. godine, koji je iste godine objavljen u Službenom glasniku, a budući da zakon jasno predviđa usklađivanje Dokumenta o politici svake tri godine i njegovo eventualno usvajanje od strane Narodne skupštine-legitimno da se postavlja pitanje važenja Dokumenta o politici dodjele koncesija usvojenog 2006. godine. Obrazlaže da je prije podnošenja tužbe, u postupku pristupa informacijama od javnog značaja, od Komisije za koncesije tražio informaciju o pravnom osnovu na kojem se temelji politika dodjele koncesija na teritoriji Republike Srpske, odnosno informaciju o tome na kojem pravnom aktu je utemeljena koncesiona politika Republike Srpske, do usvajanja ažuriranog Dokumenta, a u odgovoru Komisije za koncesije, broj: 01-969/24 od 26.7.2024. godine da je obaviješten na način da je Dokument o politici dodjele koncesija, objavljen u Službenom glasniku Republike Srpske, broj 31/06 i dalje na snazi iz razloga što nije došlo do promjena u politici dodjele koncesija, te da je samim tim politika dodjeljivanja koncesija usklađena sa Dokumentom o politici dodjele koncesija i da se na osnovu navedenog i donose odluke u pogledu koncesija, a sve u skladu sa Zakonom o koncesijama. Dokument o politici dodjele koncesija da je okvirni dokument, a da se lokalitetima koncesija bave resorna ministarstva izradom svojih srednjoročnih i dugoročnih dokumenata, iz kog razloga ministarstva i provode procedure dodjele koncesija od podnošenja inicijative zainteresovanog lica, do pribavljanja svih potrebnih mišljenja i procjene javnog interesa, te upućuju prijedlog Vladi za donošenje Odluke o pokretanju postupka. Iz navedenog odgovora Komisije za koncesije da nije jasno iz čega tuženi crpi legitimnost pobijanog akta, odnosno pravno uporište pokretanja postupka dodjele koncesije za eksploataciju uglja na ležištu „Bukova kosa-Prijedor“, usljed čega pobijani akt, kao pravno neutemeljen i štetan ne smije da egzistira. Ovo tim prije jer u Dokumentu o politici iz 2006. godine, koji se ima smatrati kao važeći, za teritoriju opštine Prijedor uopšte nije predviđena mogućnost dodjeljivanja koncesije za eksploataciju uglja, za koju opštinu su moguće koncesije ograničene na: eksploataciju željezne rude i tehničkog građevinskog kamena, eksploataciju keramičkih glina i eksploataciju malomineralne vode, tako da u postojećem Dokumentu o politici na teritoriji opštine Prijedor nije predviđeno dodjeljivanje koncesije za eksploataciju uglja, a što se pokretanjem postupka dodjele koncesije upravo omogućava osporenim aktom. Ukoliko bi osporeni akt ostao na snazi, time da se između tužnog i zainteresovanog lica de facto stvaraju pravne pretpostavke za ostvarivanje de iure neutemeljenog koncesiono-pravnog odnosa, a koji uopšte nije moguć jer politika dodjeljivanja koncesija nije usklađena sa Dokumentom o politici dodjele koncesija, kako to pogrešno Komisija za koncesije zaključuje. Ovakav koncesiono-pravni odnos da bi bio jednako neutemeljen u važećem pravnom okviru, koliko i štetan po javne resurse, ali potencijalno štetan i po javna sredstva-budžet Republike Srpske, koji je takođe u vlasništvu svih građana, a iz razlog što bi pokretanjem postupka dodjele koncesije i očekivanog objavljivanja Javnog poziva za dostavljanje ponuda za dodjelu predmetne koncesije, tužena kod zainteresovanog lica uticala na stvaranje zablude o pravnoj valjanosti, odnosno konkretno ispunjavanju svih pretpostavki za zaključivanje valjanog ugovora o koncesiji, usljed čije neskrivljene nemogućnosti realizovanja zainteresovano lice bi imalo pravo na znatnu odštetu na uštrb javnih sredstava. Ukazuje da ukoliko sud, suprotno stavu nadležne Komisije za koncesije, utvrdi da Dokument o politici iz 2006. godine više nije na snazi, onda da bi se došlo do situacije da je osporeni akt tužena ipak donijela bez pravnog osnova, što usljed eventualne pravne praznine za

posljedicu ima poništenje ovog akta. Ističe da je bitno ukazati da se ocjena o postojanju javnog interesa za dodjelu koncesije po samoinicijativnoj ponudi, shodno odredbi člana 25. stav 5. Zakona o koncesijama, vrši od strane nadležnog ministarstva, odnosno Komisije za koncesije i to primjenom Uputstva za procjenu postojanja javnog interesa za samoinicijativne ponude, ukazujući na relevantne odredbe ovog uputstva i to član 6. stav 1., koji pod opštim kriterijima za procjenu postojanja javnog interesa kod samoinicijativne ponude podrazumijeva i „konzistentnost predloženog projekta sa Dokumentom o politici dodjele koncesija“. Nadalje, ističe da odredba člana 19. stav 2. Uputstva definiše da projekat koji je predmet predložene koncesije treba da bude namjenski i u skladu sa dugoročnim strateškim planskim dokumentima iz prethodnog stava (prostorni akti), kao i Dokumentom o politici dodjele koncesija, dok član 21. stav 1. Uputstva propisuje da nadležno ministarstvo svojim rješenjem procjenjuje postojanje javnog interesa kod samoinicijativne ponude, a na osnovu priložene predstudije ili studije o ekonomskoj opravdanosti koncesionog projekta i Dokumenta o politici dodjele koncesija. Obzirom da je evidentno da eventualna ocjena o postojanju javnog interesa za dodjelu predmetne koncesije svakako ovisi od sadržaja Dokumenta o politici, to da je iz već navedenih razloga bespredmetno raspravljati o validnosti takve ocjene. U cilju sveobuhvatnog sagledavanja ovog slučaja poziva se i na odredbu člana 16. Uputstva, koji propisuje da korišćenje prirodnih bogatstava, javnih dobara i obavljanje djelatnosti od opšteg interesa se mora odvijati efikasno, efektivno i racionalno u skladu sa održivim razvojem i projektovanim mjerama zaštite životne sredine, te rekultivacije prostora, što će donijeti određene efekte sa stanovišta javnog interesa, kao i na član 17. Uputstva čiji sadržaj iznosi. Zaključuje da je iz navedenog evidentno, a obzirom na razvoj tehnologije i prava, kao i ukupnu političku situaciju i obaveze BiH i Republike Srpske koje su nastale u proteklih 18 godina, da se cjelokupni pravni, tehnološki i socijalni poredak mora prilagoditi tim obavezama, te pravnoj tekovini Evropske Unije i da predmetni projekat nikako nije mogao proizaći iz legitimne politike koncepta održivog razvoja, posebno zbog toga što dugoročno ne proizvodi praktične efekte. Dodatno ukazuje i na opštu odredbu Zakona o koncesijama, koja u članu 4. propisuje da se provođenje postupka dodjele koncesija u Republici zasniva na načelima transparentnosti, nediskriminacije, tržišne konkurencije, jednakog tretmana, slobode kretanja robe i pružanja usluga, zaštite javnog interesa, efikasnosti, ekonomičnosti, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana, pa kako se osporeni akt kosi sa Dokumentom o politici dodjele koncesija, to da je jasno da je tužena u postupku koji je prethodio donošenju pobijanog akta, dopustila grubu povredu obaveze zaštite javnog interesa i životne sredine, iz razloga što osporeni akt nije donijet na temelju Dokumenta o politici. U tužbi dalje ukazuje da pobijani akt ne sadrži obrazloženje u kojem bi se iznijele sve glavne činjenice i dokaze koji upućuju na razloge za donošenje ovog akta, što je svakako suprotno Zakonu o opštem upravnom postupku, da se ničim ne dokazuje da je tužena u skladu sa Zakonom o koncesijama obavila prethodne konsultacije i da je omogućila učešće javnosti u ovom postupku, pa je tako u postupku koji je prethodio donošenju osporenog akta dopustila i grubu povredu načela transparentnosti i nediskriminacije, odnosno povredu osnovnih principa Aarhuske konvencije, jer pobijani akt ne sadrži sve elemente i dokaze o tome da li su i na koji način obavljene konsultacije sa nadležnim organom jedinice lokalne samouprave i Pravobranilaštvom, što je suprotno obavezi iz odredbe člana 12. stav 4. Zakona o koncesijama, čiji sadržaj iznosi. Ovo posebno iz razloga što je uopšte pokretanje postupka dodjele koncesije, shodno članu 12. stav 7. Zakona o koncesijama, moguće samo ukoliko postoji pozitivno mišljenje ovih subjekata, naročito organa jedinice lokalne samouprave. Obzirom da je na tematskoj sjednici Skupštine Grada Prijedor, održanoj dana 29.06.2023. godine, ovaj organ donio zaključke kojim se, između ostalog, jasno uvjetuje dodjela koncesije za eksploataciju na ležištu Bukova kosa, time da je jasna obaveza tužene bila da se ovaj organ konsultuje pravovremeno, što iz osporenog akta nije vidljivo. Osporenim aktom da se ostvaruje pravna pretpostavka za dodjelu same koncesije za eksploataciju, te zaključivanje koncesionog ugovora, pa da je postupanje tužene preuranjeno, iz razloga što u ovom momentu koncesija za geološka istraživanja još uvijek nije istekla, obzirom da je rok za provođenje geoloških istraživanja do 09.10.2025. godine, te da je tim prije tužena bila u obavezi da dokaže da li je i na koji način postupila po zaključku Skupštine koja predstavlja volju

građana lokalne samouprave. Ukazuje na sadržaj odredbe člana 68. stav 13. Ustava, prema kojem će Republika osigurati zaštitu životne sredine i ističe da ni resorni ministar, koji predstavlja Republiku, kao ni tužena prilikom predlaganja i donošenja pobijanog akta, nisu osigurali zaštitu životne sredine, jer su omogućili pokretanje postupka dodjele predmetne koncesije iako ova mogućnost nije predviđena važećim Dokumentom o politici dodjele koncesija, čime su neposredno ugrožena prava građana zajamčena odredbom člana 35. Ustava, postupajući tako protivno i odredbi člana 3. stav 1. Zakona o Vladi Republike Srpske, a iz razloga što tužena nije obezbjedila sprovođenje i izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akta, u skladu sa Ustavom. Pored prethodno navedenih zakona i propisa koje tužena nije nikako ili nije pravilno primjenila, ukazuje da je jasno da je Dokument o politici dodjele koncesija opšti akt, usvojen od strane Narodne skupštine, o čijem sprovođenju i dosljednom izvršavanju je tužena morala jednako da vodi računa. Ovo tim prije što je u smislu odredbe člana 1. stav 2. Zakona o Vladi, Vlada samostalna u okviru svojih nadležnosti i za svoj rad je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srpske, a prema stavu 2. ovog člana, u vršenju vlasti iz člana 1. ovog zakona Vlada sprovodi politiku, izvršava zakone i druge propise Narodne skupštine i odgovorna je za stanje u Republici, u svim oblastima iz svoje nadležnosti. Pozivajući se na stav zauzet u presudi ovog suda broj: 11 0 U 011575 13 U od 12.12.2013. godine, u kojoj je istaknuto da treba imati u vidu da se u Ustavu Republike Srpske, izričito spominje okoliš u Poglavlju II-ljudska prava i slobode i gdje je navedeno da čovjek ima pravo na zdravu životnu sredinu, pa da je svako u skladu sa zakonom dužan da u okviru svojih mogućnosti štiti i unapređuje životnu sredinu, što znači da Republika Srpska štiti i podstiče racionalno korištenje prirodnih bogatstava u cilju zaštite i poboljšanja kvaliteta života i zaštite životne sredine u opštem interesu. U vezi sa navedenim, ističe da potencijalno dodjeljivanje predmetne koncesije ne bi bilo u opštem interesu, a svakako ne u interesu građana kojih se projekat direktno tiče, obzirom na niz održanih zborova i protesta stanovnika ugrožene Mjesne zajednice, koji su jasno izražavali negodovanje i zabrinutost radi najavljenih geoloških istraživanja u svom okruženju. Navodi i to da mu je poznato da se u skladu sa članom 7. Zakona o upravnim sporovima upravni spor može voditi samo protiv konačnog upravnog akta, kojim se rješava o određenom pravu ili obavezi, odnosno neposrednom interesu fizičkih i pravnih lica u nekoj upravnoj stvari, opreza radi pojašnjavajući da se u okviru upravnog postupka odlučuje o pravu na zdravu životnu sredinu, koju je i javna Vlast, u skladu sa zakonom dužna u okviru svojih mogućnosti da štiti i unapređuje, u smislu odredbe člana 35. Ustava. Navedeno svakako jer se Odlukom o pokretanju postupka dodjele koncesije za eksploataciju uglja odlučuje da će određeno dobro, koje je dio životne sredine, dovoljno izvjesno, biti predmetom koncesione djelatnosti, a u daljem toku postupka da se odlučuje samo ko će, pod kojim uslovima i u skladu sa kojim mjerama obavljati tu koncesionu djelatnost, a kroz čitav taj proces da opstaje odluka da ta životna sredina bude predmet koncesione djelatnosti. Iz navedenih razloga tužilac da osporeni akt pobija kao glavnu odluku da životna sredina uopšte bude predmetom koncesione djelatnosti, osporavajući zakonitost odluke o pokretanju postupka dodjele predmetne koncesije. Navodi da je nesporno da eksploatacija uglja ima značajan potencijal da štetno utiče na životnu sredinu, pa da se odlukom o pokretanju postupka dodjele koncesije odlučuje da će, dovoljno izvjesno, neko dobro biti predmetom koncesije, a kroz čitav daljnji postupak da se odlučuje o subjektu i uslovima realizacije, koji uslovi ne isključuju nužno sasvim štetu po životnu sredinu, već je donekle umanjuju, pa imajući u vidu da predmet koncesione djelatnosti eksploatacije uglja nosi rizik po životnu sredinu i javno zdravlje, to da tužilac kao udruženje koje se bavi zaštitom životne sredine, ima pravo da osporava zakonitost pobijanog akta, tim prije jer isti nije donesen u skladu sa zakonom i prevencije nastanka same štete i zagađenja životne sredine. Imajući u vidu navedeno, predlaže da se tužba uvaži i osporeni akt poništi, a tužena obaveže da mu nadoknadi troškove upravnog spora koji se odnose na takse na tužbu i presudu.

Tužena je na zahtjev suda dostavila spis predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu u kojem osporava navode tužbe u cijelosti. Izlaže postupak koji je prethodio donošenju osporenog akta, izjašnjavajući se ponaosob na svaki tužbeni razlog, predlažući na kraju da sud tužbu odbaci zbog nedostatka aktivne legitimacije na strani tužioca ili odbije kao neosnovanu.

„Drvo-exsport“ d.o.o. Teslić, koga zastupa punomoćnik M. M, advokat iz Banjaluke (u daljem tekstu: zainteresovano lice) je u pismenom odgovoru na tužbu osporilo navode tužbe. U odgovoru ističe da je dana 14.05.2024. godine Ministarstvu energetike i rudarstva Republike Srpske dostavilo inicijativu za pokretanje postupka dodjele koncesije za eksploataciju uglja na ležištu „Bukova kosa-Prijedor“, a u postupku prije donošenja osporenog akta tužena da je izvršila konsultacije i pribavila mišljenja organa, javnih preduzeća i drugih institucija u čijoj je nadležnosti izdavanje odobrenja, dozvola i saglasnosti potrebnih za realizaciju predmetne koncesije. Tužilac da se u tužbi samo bavi Dokumentom o politici dodjele koncesija, postavljajući taj dokument kao jedini osnov za donošenje odluke, što je pogrešno, pozivajući se na član 12. stav 1. Zakona o koncesijama, koji pored Dokumenta o politici ukazuje i na druge strateške i razvojne dokumente za pojedine oblasti bitne kod postupka dodjele koncesija. Poziva se na stav zauzet u presudi ovog suda broj: 11 0 U 034641 23 U od 21.12.2023. godine, pojašnjavajući da je u konkretnom slučaju tužena na temelju odredbe člana 12. stav 1. Zakona o koncesijama, dakle u skladu sa Dokumentom o politici dodjele koncesija i drugim strateškim i razvojnim dokumentima za pojedine oblasti i na inicijativu zainteresovanog lica, nakon prethodno pribavljenih mišljenja nadležnih organa jedinice lokalne samouprave, donijela osporeni akt uz pravilnu primjenu materijalnog prava. Predlaže da se tužba odbije kao nesnovana, a tužilac obaveže da mu nadoknadi troškove upravnog spora koji se odnose na troškove sastava odgovora na tužbu.

Ispitujući zakonitost osporenog upravnog akta u skladu sa odredbom iz člana 30. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS“, broj: 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS), a nakon što je razmotrio spise predmeta ove upravne stvari i odgovore na tužbe, ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Iz spisa predmeta proizlazi da je zainteresovano lice dana 21.05.2024. godine, Vladi Republike Srpske, Ministarstvu energetike i rudarstva, Resoru za rudarstvo i geologiju, podnijelo Inicijativu za pokretanje postupka dodjele koncesije za eksploataciju mrkog uglja na ležištu „Bukova Kosa-Prijedor“, kod Prijedora, u skladu sa odredbom člana 25. Zakona o koncesijama, uz koju Inicijativu je dostavilo dokumentaciju pobrojano u tačkama označenim od 1. do 8. u navedenoj inicijativi (osnovni podaci o podnosiocu inicijative, opis predmeta koncesije, ekonomska opravdanost ulaganja, način obezbjeđenja sredstava, obim korišćenja i drugu dokumentaciju pobrojano u navedenim tačkama), koja Inicijativa je na traženje navedenog Ministarstva (dopis od 22.05.2024. godine) od strane zainteresovanog lica dopunjena dana 27.05.2024. godine.

Postupajući po prethodnoj Inicijativi zainteresovanog lica i dopuni iste, Ministarstvo energetike i rudarstva Republike Srpske je u skladu sa odredbom člana 25. Zakona o koncesijama, a u vezi sa odredbom člana 12. stav 4. i 5. Zakona o koncesijama pribavilo mišljenja organa, javnih preduzeća i drugih institucija u čijoj nadležnosti je izdavanje odobrenja, dozvola i saglasnosti potrebnih za realizaciju predmetne koncesije, pa kako je na osnovu pribavljenih mišljenja i saglasnosti ocijenilo da postoji javni interes za dodjelu predmetne koncesije, predložilo je tuženoj donošenje Odluke o pokretanju postupka dodjele koncesije u skladu sa Dokumentom o politici dodjele koncesija i drugim strateškim i razvojnim dokumentima i sve u skladu sa odredbom člana 25. stav 5. i članom 12. stav 1. Zakona o koncesijama, nakon čega je tužena osporenim aktom odlučila da se pokreće postupak dodjele koncesije za eksploataciju mrkog uglja na ležištu „Bukova Kosa-Prijedor“, kod Prijedora, na način kao u tačkama od 1. do 4. dispozitiva osporenog akta.

Osporeni akt je pravilan i zakonit.

U tužbi tužilac obrazlaže da aktivnu legitimaciju i pravo na podnošenje tužbe temelji na odredbama člana 12. st. 3. i 4. Zakona o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 71/12 i 79/15), jer je tim odredbama propisano pravo javnosti da učestvuje u postupcima koji se vode u skladu sa tim zakonom, kao i pravo svakog zainteresovanog lica na pravnu zaštitu u upravnim i sudskim postupcima, ako smatra da su mu povrijeđena prava iz člana 12. stav 3. Zakona o zaštiti životne sredine. Tužilac kao subjekt koji se bavi zaštitom životne sredine i koji u konkretnom slučaju predstavlja zainteresovanu javnost, je i po ocjeni ovog suda aktivno legitimisan za podnošenje tužbe kojom se osporava akt o pokretanju postupka dodjele koncesije za eksploataciju uglja, što je svakako u vezi sa životnom sredinom. Tužbom se dalje osnovano ukazuje

da pravo tužioca na podnošenje tužbe proizlazi i iz odredbe člana 9. stav 2. Konvencije o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine (Aarhuska konvencija), koju je ratifikovala Bosna i Hercegovina odlukom Predsjedništva Bosne i Hercegovine o ratifikaciji te konvencije, objavljenoj u „Službenom glasniku BiH“, Međunarodni ugovori, broj 8/08. Članom 9. stav 2. Aarhuske konvencije propisana je obaveza svake države potpisnice da osigura da zainteresovani pripadnici javnosti koji tvrde da je došlo do ugrožavanja prava imaju pristup postupku revizije pred sudom, u cilju pobijanja materijalne i proceduralne zakonitosti bilo koje odluke. Stoga i iz ove odredbe Aarhuske konvencije proizlazi pravo tužioca da podnese tužbu. Shodno navedenom osporavanje aktivne legitimacije tužioca od strane tužene, sadržano u odgovoru na tužbu, je ocijenjeno kao neosnovano.

Odredbom člana 1. Zakona o koncesijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: br. 59/2013, 16/2018, 70/2020 i 111/2021) je propisano da se ovim zakonom uređuju predmet i nadležnost za dodjelu koncesija, politika dodjele koncesija, način i postupak dodjele koncesija u Republici Srpskoj, elementi ugovora o koncesiji i prestanak ugovora o koncesiji, prava i obaveze koncesionara i koncedenta, izbor i nadležnost Komisije za koncesije Republike Srpske i druga pitanja od značaja za ostvarivanje koncesija.

Članom 4. ovog zakona je propisano da sprovođenje postupka dodjele koncesija u Republici zasniva se na načelima transparentnosti, nediskriminacije, tržišne konkurencije, jednakog tretmana, slobode kretanja robe i pružanja usluga, zaštite javnog interesa, efikasnosti, ekonomičnosti, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana.

Članom 11. stav 1. istog zakona je propisano da postupak za dodjelu koncesija može se pokrenuti na osnovu: a) inicijative nadležnog organa, b) inicijative zainteresovanog lica i v) ponude u pregovaračkom postupku.

Nadalje, članom 12. stav 1. prethodnog zakona je propisano da nadležni organ, u skladu sa Dokumentom o politici i drugim strateškim i razvojnim dokumentima za pojedine privredne oblasti, predlaže donošenje odluke o pokretanju postupka dodjele koncesije. Stavom 3. ovog člana je propisano da uz prijedlog odluke iz stava 1. ovog člana, prilaže se izvod iz prostorno-planske dokumentacije, dokaz o stanju u javnim evidencijama o nepokretnostima i zapisnik o posjeti lokaciji, a po potrebi i zapisnik sa održane javne konsultacije u jedinici lokalne samouprave na čijoj teritoriji će se obavljati koncesiona djelatnost. Stavom 4. istog člana je propisano da prije predlaganja odluke iz stava 1. ovog člana, nadležni organi vrše konsultacije i pribavljaju mišljenja organa, javnih preduzeća i drugih institucija u čijoj nadležnosti je izdavanje odobrenja, dozvola i saglasnosti potrebnih za realizaciju predmeta koncesije, a za koncesije za čiju dodjelu je nadležna Vlada pribavlja se i mišljenje jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji će se obavljati koncesiona djelatnost. Stavom 5. je propisano da ako je nepokretnost na kojoj će se obavljati privredna djelatnost za koju se planira dati koncesija u svojini Republike ili jedinice lokalne samouprave, pribavlja se i mišljenje Pravobranilaštva Republike Srpske. Stavom 7. ovog člana je propisano da ako je jedno ili više mišljenja iz stava 4. i 5. ovog člana negativno, nadležni organ ne predlaže pokretanje postupka iz stava 1. ovog člana ako su razlozi za negativno mišljenje neotklonjivi, dok je stavom 8. propisano da odluku iz stava 1. ovog člana donosi Vlada, odnosno skupština jedinice lokalne samouprave i ona se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

U konkretnom slučaju, kako je to već naprijed izloženo, postupajući po Inicijativi zainteresovanog lica za pokretanje postupka dodjele koncesije za eksploataciju mrkog uglja na ležištu „Bukova Kosa-Prijedor“, kod Prijedora, uz koju je podnijeta dokumentacija propisana članom 12. stav 3. Zakona o koncesijama, te nakon što je na zahtjev Ministarstva energetike i rudarstva RS (u daljem tekstu: nadležni organ) od 22.05.2024. godine za dopunu Inicijative, zainteresovano lice dana 27.05.2024. godine dopunilo Inicijativu, nakon čega su pribavljena mišljenja organa, javnih preduzeća i drugih institucija, u skladu sa članom 12. stav 4. Zakona o koncesijama, te obavljen uviđaj na licu mjesta od strane nadležne komisije, nadležni organ je stavio prijedlog tuženoj za donošenje odluke o pokretanju postupka dodjele predmetne koncesije, nakon čega je tužena i donijela Odluku o pokretanju postupka dodjele koncesije (ovdje osporeni akt) na

osnovu odredbe člana 25. stav 5., a u vezi sa članom 12. stav 1. Zakona o koncesijama i člana 43. stav 1. i 3. Zakona o Vladi Republike Srpske.

Tužbom tužilac osporava pravilnost i zakonitost donesenog akta, ukazujući da Dokument o politici dodjele koncesija, koji je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“, broj: 31/06, nije usklađivan od 2006. godine i pored toga što se u skladu sa odredbom člana 10. Zakona o koncesijama ovaj dokument obavezno usklađuje svake treće godine, kojim dokumentom je uređena politika dodjele koncesija. Ovi navodi tužbe nisu ni sporni (da je Dokument o politici dodjele koncesija donijet 2006. godine, objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“, broj: 31/06 i da nije usklađivan kako to propisuje odredba člana 10. stav 8. Zakona o koncesijama). Međutim, Dokument o politici dodjele koncesija je zvaničan dokument koji ima svoju viziju, odnosno dalekosežan pogled na raspoložive i potencijalne resurse, mogućnost njihovog održivog korišćenja i rješavanja najznačajnijih problema koji se pojavljuju u privrednim i infrastrukturnim sektorima i njihovom užem i širem okruženju. Realizacija ovog dokumenta je u suštini globalan zadatak, sastavljen od niza povezanih i međusobno uslovljenih aktivnosti. U konkretnom slučaju tužena je, kako se to navodi i u uvodnom dijelu osporenog akta, na temelju odredbe člana 12. stav 1. Zakona o koncesijama, dakle u skladu sa Dokumentom o politici dodjele koncesija i drugim strateškim i razvojnim dokumentima za pojedine oblasti i na Inicijativu zainteresovanog lica, nakon prethodno pribavljenih mišljenja nadležnih organa i jedinice lokalne samouprave donijela osporeni akt - Odluku o pokretanju postupka dodjele koncesije za eksploataciju uglja na ležištu „Bukova Kosa-Prijedor“ kod Prijedora, jer je na osnovu Inicijative zainteresovanog lica, priložene dokumentacije, pribavljenih mišljenja nadležnih organa i obavljenih konsultacija utvrdila da postoji javni interes sa ekonomskog, sociološkog i ekološkog aspekta za realizaciju predmetne koncesije. Dakle, tužena je postupajući u skladu sa odredbom člana 12. stav 1. Zakona o koncesijama, postupala i u skladu sa Dokumentom o politici dodjele koncesija, ali već kako je to navedeno i u ovom dokumentu iz 2006. godine, radi se o dokumentu koji ima dalekosežan pogled na potencijalne resurse i mogućnost njihovog korišćenja, pa su neosnovanim ocijenjeni navodi tužbi da činjenica da od 2006. godine nije donijet novi Dokument, odnosno da nije izvršeno usklađivanje ovog dokumenta na način kako je to propisao član 10. tačka 8. Zakona o koncesijama (svake treće godine), ne znači da je u konkretnom slučaju postupljeno mimo ovog dokumenta, niti na to tužba argumentovano ukazuje, zbog čega su prethodni navodi tužbe ocijenjeni paušalnim i neargumentovanim, pa kao takvi ne dovode u pitanje pravilnost i zakonitost osporenog akta.

Navodi tužbe da se ocjena o postojanju javnog interesa za dodjelu koncesije po samoinicijativnoj ponudi, shodno odredbi člana 25. stav 5. Zakona o koncesijama vrši od strane nadležnog ministarstva, primjenom Uputstva za procjenu i postojanje javnog interesa za samoinicijativne ponude i ukazivanje na sadržaj odredbi člana 6. stav 1., 19. stav 2. i 21. stav 1. Uputstva, te da bi eventualna ocjena o postojanju javnog interesa za dodjelu predmetne koncesije svakako ovisila od sadržaja Dokumenta o politici, pa da je bespredmetno raspravljati o validnosti takve ocjene, kod činjenice da Dokument o politici nije usklađivan za proteklih 18 godina, zbog čega predmetni projekat nikako nije mogao proizaći iz legitimne politike koncepta održivog razvoja, posebno zbog toga što navedeni dokument dugoročno ne proizvodi praktične efekte, ne dovode u pitanje pravilnost i zakonitost osporenog akta. Ovo iz razloga što tužilac argumentovano i konkretno ne ukazuju da Dokument o politici iz 2006. godine dugoročno ne proizvodi praktične efekte i da se na temelju ovog dokumenta nije mogao donijeti osporeni akt, kod činjenice da se radi o Dokumentu koji je dugoročan, dalekosežan u pogledu raspoloživih i potencijalnih resursa i mogućnosti njihovog dugoročnog korišćenja, da je realizacija ovog dokumenta, kada je u pitanju dodjela koncesija, u suštini globalan zadatak, sastavljen od niza povezanih i međuslovljenih aktivnosti. Činjenica da je ovaj dokument, koji ima svoje dalekosežne efekte donijet 2006. godine, sama po sebi ne znači da on ne proizvodi nikakve efekte i da se na njemu nije mogao temeljiti osporeni akt. Osporeni akt je utemeljen na odredbama Zakona o koncesijama, ali je donijet u skladu sa ovim dokumentom i strateškim i razvojnim dokumentima za navedenu privrednu oblast, kako to i propisuje odredbe člana 12. stav 1. Zakona o koncesijama, primjenom koje zakonske odredbe je i donijet osporeni akt.

Nadalje, tužba tužioca neosnovano ukazuje da će predmetnom koncesijom biti dovedena u pitanje zaštita životne sredine za koju, u skladu sa odredbom člana 68. stav 1. Ustava, jamči Republika, obzirom da je tužena u postupku donošenja osporenog akta postupala u svemu u skladu sa relevantnim odredbama Zakona o koncesijama i Zakona o Vladi Republike Srpske, koje nisu proglašene neustavnim, pa su neosnovanim ocijenjeni i navodi tužbe da je osporeni akt donijet uz povredu odredbe člana 68. stav 13. Ustava Republike Srpske.

Obzirom da u postupku nakon što je podnijeta inicijativa zainteresovanog lica za pokretanje postupka dodjele koncesije i u kom su pribavljena mišljenja nadležnih organa i Grada Prijedora, te Pravobranilaštva Republike Srpske, sve shodno članu 12. stav 4. Zakona o koncesijama, nijedno mišljenje nije bilo negativno, to nije bilo razloga da nadležni organ ne predloži pokretanje postupka dodjele koncesije, u smislu odredbe člana 12. stav 7., a u vezi sa stavom 1. Zakona o koncesijama, na šta tužba neosnovano ukazuje, a u daljem postupku koji će se provoditi nakon donošenja Odluke o pokretanju postupka dodjele koncesije će se svakako voditi računa o zaštiti životne sredine i ispunjenosti svih uslova da se nekom subjektu dodijeli koncesija i sa istim zaključi ugovor o koncesiji, u skladu sa relevantnim odredbama Zakona o koncesijama, Dokumentom o politici i drugim strateškim i razvojnim dokumentima za konkretnu privrednu oblast.

Navodi tužbi da se tužena nije starala o zaštiti javnog interesa su suprotni stanju predmetnog spisa, paušalni su i neargumentovani, pa kao takvi ne utiču na pravilnost i zakonitost osporenog akta.

Ne stoje ni navodi tužbe da je osporeni akt donijet uz povredu odredbi člana 3. stav 1. i člana 15. stav 1. tačka v.) Zakona o Vladi Republike Srpske, jer je tužena u postupku donošenja osporenog akta postupala upravo u skladu sa ovlašćenjima iz navedenih zakonskih odredbi.

Bez osnova je pozivanje tužioca na stav zauzet u presudi ovog suda broj: 11 0 U 011575 13 U od 12.12.2013. godine, iz razloga što presude ovog suda ne predstavljaju izvor prava i nisu obavezujuće kod postupanja suda u drugim predmetima, niti se odnose na istu vrstu spora, pa ni na identične pravne situacije.

Na pravilnost i zakonitost osporenog akta nisu od uticaja ni navodi tužbi da se ocjena o postojanju javnog interesa za dodjelu koncesije po samoinicijativnoj ponudi, shodno odredbi člana 25. stav 5. Zakona o koncesijama, vrši od strane nadležne Komisije za koncesije primjenom Uputstva za procjenu postojanja javnog interesa za samoinicijativne ponude i ukazivanje na pojedine odredbe ovog uputstva, kod činjenice da se u konkretnom slučaju ne radi o Odluci o dodjeli koncesije, već Odluci o pokretanju postupka dodjele koncesije.

Navodi tužioca kojima se ukazuje na sadržaj odredbe člana 10. stav 1., 7. i 8. Zakona o koncesijama, a koji propisuju da se politika dodjele koncesija uređuje i sprovodi Dokumentom o politici dodjele koncesija (stav 1.), da izvršenje ovog dokumenta prati Komisija za koncesije i po potrebi predlaže njegovo usklađivanje sa strateškim i planskim dokumentima koji se odnose na privredni razvoj Republike i jedinice lokalne samouprave (član 7.) i da se Dokument o politici obavezno usklađuje svake treće godine (član 8.), nisu ni sporni među strankama, a proizlaze i iz člana 10. ovog zakona. Nije sporna ni činjenica da Dokument o politici dodjele koncesija nije usklađivan poslije 2006. godine. Međutim, obzirom da se radi o dokumentu koji ima dalekosežan pogled na raspoložive i potencijalne resurse i da je realizacija ovog dokumenta u suštini globalan zadatak, dakle realizuje se u vremenskom periodu koji nije ograničen, osim što je bila obaveza da se on usklađuje, koji dokument nije stavljen van pravne snage, a što su sve imali u vidu nadležni organi prilikom davanja svojih mišljenja na inicijativu zainteresovanog lica, to navedena činjenica da ovaj dokument nije u međuvremenu usklađivan sama po sebi ne dovodi u pitanje pravilnost i zakonitost osporenog akta.

Pozivanje tužioca na zborove i proteste stanovnika ugrožene Mjesne zajednice koji su 2023. godine jasno izražavali negodovanje i zabrinutost radi najavljenih geoloških istraživanja isto tako ne utiče na pravilnost i zakonitost osporenog akta, iz razloga što osporenim aktom nije ni najavljeno geološko istraživanje, već je utvrđeno da postoji javni interes sa ekonomskog, sociološkog i ekološkog aspekta za realizaciju predmetne koncesije, zbog čega je odlučeno da se pokreće postupak dodjele koncesije za eksploataciju uglja na označenoj lokaciji.

U vezi sa prethodno navedenim irelevantnim su ocijenjeni i navodi tužbe da koncesija za geološka istraživanja još uvijek nije istekla jer je rok za provođenje geoloških istraživanja 09.10.2025. godine, obzirom da je osporenim aktom i na prijedlog nadležnog organa (Ministarstva energetike i rudarstva) donijeta odluka o pokretanju postupka dodjele koncesije za eksploataciju mrkog uglja na ležištu „Bukova Kosa-Prijedor“, kod Prijedora, a nije odlučivano o geološkom istraživanju u odnosu na koje koncesija prema navodima tužbe još uvijek nije istekla.

Navodi tužbe da obrazloženje osporenog akta ne sadrže razloge zbog kojih je odlučeno na način kao u istom i da je iz tog razloga osporeni akt u suprotnosti sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, nisu od uticaja na pravilnost i zakonitost osporenog akta iz razloga što je u konkretnom slučaju tužena kod donošenja osporenog akta pravilno primjenila odredbe Zakona o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 118/08), kao *lex specialis* zakona. U konkretnom slučaju tužena je osporeni akt donijela primjenom odredbe člana 43. stav 1. i 3. Zakona o Vladi, koja odluka je objavljena u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj: 64/24 i koja odluka ne sadrži obrazloženje iz člana 197. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku, na šta tužba osnovano ukazuje, ali odluke Vlade da ne sadrže obrazloženje shodno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, već se objavljuju u „Službenom glasniku Republike Srpske“, tako da osporeni akt nije donijet uz povredu Zakona o opštem upravnom postupku, na šta tužba neosnovano ukazuje.

Suprotno navodima tužbe nadležni organ (Ministarstvo energetike i rudarstva) je prije predlaganja tuženoj da donese Odluku o pokretanju postupka dodjele koncesije pribavio mišljenja Jedinice lokalne samouprave, Pravobranilaštva Republike Srpske, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske, Republičkog zavoda za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog naslijeđa, Grada Prijedora i svih drugih nadležnih organa i institucija jedinice lokalne samouprave, koja su bitna u smislu odredbe člana 12. stav 4. Zakona o koncesijama, pa ne stoje ni navodi tužbe da nije pribavljeno mišljenje jedinice lokalne samouprave.

Navod tužioca da predmetni projekat nije mogao proizaći iz legitimne politike koncepta održivog razvoja, s obzirom na ukupnu političku situaciju i obaveze RS i BiH koje su nastale proteklih 18 godina, je procjena tužioca i hipotetička je, a odluke organa, ni suda se ne mogu zasnivati na pretpostavkama i hipotetici, već na dokazima i činjenicama koje su utvrđene tokom postupka, pa je ovaj navod ocijenjen paušalnim i neargumentovanim i kao takav bez uticaja na pravilnost i zakonitost osporenog akta.

Nije sporno, a to proizlazi i iz sadržaja odredbe člana 4. Zakona o koncesijama da sprovođenje postupka dodjele koncesija u Republici zasniva se na načelima transparentnosti, nediskriminacije, tržišne konkurencije, jednakog tretmana, slobode kretanja robe i pružanja usluga, zaštite javnog interesa, efikasnosti, ekonomičnosti, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana, koja načela u konkretnom slučaju nisu povrijeđena, a radi se postupku donošenja Odluke o pokretanju postupka dodjele koncesije, a ne o Odluci o dodjeli koncesije i samom postupku dodjele koncesije, za koji postupak važe navedena načela iz člana 4. Zakona o koncesijama, na šta tužba ukazuje.

Već je navedeno da je u konkretnom slučaju osporeni akt donijet povodom prijedloga zainteresovanog lica za pokretanje postupka dodjele koncesije, koji prijedlog je preispitivan od strane nadležnog organa i u provedenom postupku u skladu sa odredbom člana 25. i 12. Zakona o koncesijama, pa kako je ocjenom provedenih dokaza utvrđeno da postoji javni interes za realizaciju predmetne koncesije iz razloga što je u ekonomskom smislu opravdana, s obzirom da će doći do povećanja priliva sredstava u budžet Republike Srpske, u vidu davanja i poreza, direktnog i indirektnog zapošljavanja, kao i iz razloga što bi realizacijom ove koncesije i eventualne buduće koncesije za eksploataciju obezbjedila se mineralna sirovina za razvoj drugih privrednih kapaciteta, to je nadležni organ podnio prijedlog tuženoj za donošenje Odluke o pokretanju postupka dodjele predmetne koncesije, nakon čega je tužena osporenim aktom odlučila da se pokreće postupak dodjele koncesije za eksploataciju mrkog uglja na ležištu „Bukova Kosa-

Prijedor“, kod Prijedora, pravilnost koje odluke nije dovedena u pitanje prethodnim navodima tužbe.

Obzirom da se u tužbi uglavnom ponavljaju isti navodi više puta, ali se različito formulišu, to je ovaj sud dao ocjenu navoda iz tužbe, bez ponavljanja zaključka po svakom konkretnom i ponovljenom navodu iz tužbe.

Kako ni ostali navodi tužbe nisu od uticaja na drugačije odlučivanje i kako sud zakonitost osporenog akta ispituje u smislu člana 29. stav 1. ZUS, na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku, koje činjenice su po ocjeni ovog suda u konkretnom slučaju pravilno utvrđene, nisu povrijeđena pravila postupka na koje tužba ukazuje, niti postoje drugi razlozi iz člana 10. ZUS za poništavanje osporenog akta, tužbu tužioca je valjalo odbiti kao neosnovanu, na osnovu ovlašćenja iz člana 31. stav 1. i 2. ZUS.

Obzirom da tužilac nije uspio u ovom upravnom sporu, to mu ne pripada ni pravo na naknadu troškova upravnog spora, slijedom čega je ovaj zahtjev istog odbijen kao neosnovan, primjenom odredbi članova 49. i 49a. stav 1. ZUS.

Zahtjev zainteresovanog lica za naknadu troškova upravnog spora je odbijen, kao neosnovan iz razloga što odgovor na tužbu ne predstavlja obavezu, već pravo, shodno odredbi člana 24. stav 2. ZUS, tako da se ne radi o troškovima koji su bili potrebni radi vođenja ovog upravnog spora, u smislu odredbi člana 387. stav 1. Zakona o parničnom postupku, koji zakon se u smislu odredbe člana 48. ZUS primjenjuje i u upravnim sporovima, te na osnovu odredbi člana 49. i 49a. ZUS.

Zapisničar
Marija Uletilović

Sudija
Mira Došenović