

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
Број: 11 0 У 034641 24 Увп
Бањалука, 18.02.2026. године

Врховни суд Републике Српске, у вијећу састављеном од судија Свјетлане Кнежевић, предсједника вијећа, Татјане Ступар и Асмира Коричића, чланова вијећа, уз учешће Жељке Вујановић, записничара, у управном спору по тужби Удружења Центар за животну средину из Бањалуке, Улица Мише Ступара број 5, заступаног по законском заступнику Тихомиру Дакићу, предсједнику и тужби Н. Л., А. Л., Р. Л., М. А., Н. З., Д. З., В. З., З. Л., Р. Л., Љ. Ц., Д. Ц., Д. Л. и Д. В., сви заступани по пуномоћнику Срђану Радуљу, адвокату из Бања Луке, Алеја Светог Саве број 58 (у даљем тексту: тужиоци), против одлуке број 04/1-012-2-2157/23 од 22.6.2023. године тужене Владе Републике Српске, у предмету покретања поступка дојеле концесије, одлучујући о захтјеву тужилаца, сада заступаних по пуномоћнику Драгани Станковић, адвокату из Бањалуке, Улица Николе Пашића број 37, за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 034641 23 У од 21.12.2023. године, у нејавној сједници вијећа одржаној 18.02.2026. године, донио је

ПРЕСУДУ

Захтјев се одбија.

Тужиоци се одбијају са захтјевом да им тужена надокнади трошкове управног спора.

Заинтересовано лице „Drvo-Export“ д.о.о. Теслић се одбија са захтјевом да му тужиоци надокнаде трошкове управног спора.

Образложење

Побијаном пресудом ставом 1 изреке одбијена је тужба поднесена против уводно означеног оспореног акта тужене којим је тачком 1 диспозитива покренут поступак дојеле концесије за експлоатацију угља (лигнита) на лежишту „Бистрица“ код Приједора, уз одређење у тачки 2 диспозитива да се локација на којој ће се вршити експлоатација налази у сјеверозападном дијелу Републике Српске, на подручју Мјесне заједнице Бистрица, код Приједора. Тачком 3 диспозитива констатовано је да се поступак дојеле концесије из тачке 1 те одлуке покреће на основу иницијативе привредног друштва „Drvo-Export“ д.о.о. Теслић, тачком 4 диспозитива да се на основу иницијативе из тачке 3 ове одлуке, приложене документације и обављених претходних консултација потврђује да постоји јавни интерес са економског, социолошког и еколошког аспекта за реализацију предметне концесије, док је тачком 5 диспозитива констатовано да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у

„Службеном гласнику Републике Српске“. Ставом 2 изреке пресуде одбијен је захтјев тужилаца за одлагање извршења одлуке Владе Републике Српске, број 04/1-012-2-2157/23 од 22.6.2023. године, ставом 3 изреке одбијен је захтјев тужилаца за накнаду трошкова управног спора, а ставом 4 изреке одбијен је захтјев „Drvo-Export“ д.о.о. Теслић за накнаду трошкова управног спора.

Одбијање тужби нижестепени суд је образложио, прије свега, наводима да су рјешењем тог суда од 20.10.2023. године спојени предмети који су заведени под бројем 11 0 У 034641 23 У и 11 0 У 034665 23 У, на начин што се предмет број 11 0 У 034665 23 У припаја предмету број 11 0 У 034641 23 У и одређено да ће се поступак даље водити под бројем 11 0 У 034641 23 У. Суд се даље позвао на одредбе чланова 1, 4, 11 став 1 и члана 12 став 1, 3, 4, 5, 7 и 8 Закона о концесијама („Службени гласник Републике Српске“, број 59/13, 16/18, 70/20 и 111/21), уз наводе да је тужена на основу одредбе члана 12 став 1 наведеног закона, односно у складу са Документом о политици додјеле концесија („Службени гласник Републике Српске“, број 31/06, у даљем тексту: Документ) и другим стратешким и развојним документима за поједине области, а на иницијативу заинтересованог лица, након претходно прибављених мишљења надлежних органа и јединице локалне самоуправе, донијела оспорени акт, јер је на основу наведеног и обављених консултација утврдила да постоји јавни интерес са економског, социолошког и еколошког аспекта за реализацију предметне концесије. Указао је да нису спорни наводи тужилаца да Документ није усклађиван од 2006. године и поред тога што се овај документ, којим је уређена политика додјеле концесија, у складу са одредбом члана 10 Закона о концесијама, обавезно усклађује сваке треће године. Међутим, исти представља званичан документ који има своју визију, односно далекосежан поглед на расположиве и потенцијалне ресурсе, могућност њиховог одрживог коришћења и рјешавања најзначајнијих проблема који се појављују у привредним и инфраструктурним секторима и њиховом ужем и ширем окружењу. Додао је да је реализација истог у суштини глобалан задатак, састављен од низа повезаних и међусобно условљених активности, па околност да исти није усклађен не значи да је у конкретном случају поступљено мимо овог документа, нити на то тужбе аргументовано указују. Документ се реализује у временском периоду који није ограничен, осим што је била обавеза да се усклађује, па како исти није стављен ван снаге, што су надлежни органи приликом давања својих мишљења све имали у виду, то чињеница да исти у међувремену није усклађиван сама по себи не доводи у питање правилност оспореног акта. Оцијенио је без основа наводе тужби да је у Документу означен предмет концесија за које ће се расписати јавни огласи за прикупљање самоиницијативних понуда и да су могуће концесије за општину Приједор ограничене на експлоатацију жељезне руде, техничког грађевинског камена, керамичких глина и маломинералне воде. Ово јер се у конкретном случају не ради о јавном огласу за прикупљање понуда, већ о иницијативи заинтересованог лица из одредбе члана 11 став 1 тачка б) Закона о концесијама, као начину који је законом прописан за покретање поступка додјеле концесије, по којој иницијативи је поступао надлежни орган у складу са одредбама члана 12 став 1 до 8 овог закона, а наконведеног поступка тужена утврдила да је иницијатива основана и да су испуњени услови за доношење Одлуке о покретању поступка додјеле предметне концесије. Такође, да су без утицаја наводи тужилаца истакнути у правцу правилности оцјене постојања јавног интереса за додјелу предметне концесије по самоиницијативној понуди, јер тужиоци аргументовано и конкретно не указују да Документ дугорочно не производи практичне ефекте и да се на основу истог није могао донијети оспорени акт. При том не указују ни да ће предметном концесијом бити доведена у питање заштита животне средине за коју, у складу са одредбом члана 68 став 1 Устава Републике Српске,

јамчи Република, обзиром да је тужена у поступку доношења оспореног акта поступала у свему у складу са релевантним одредбама Закона о концесијама и Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08), па су неоснованим оцјењени и наводи тужилаца да је оспорени акт донесен уз повреду наведене одредбе Устава Републике Српске. Како у предметном поступку ниједно мишљење које је прибављено од надлежних органа и Града Приједора, те Правобранилаштва Републике Српске, није било негативно, то није било разлога да се не предложи покретање поступка додјеле концесије, у смислу одредбе члана 12 став 7, а у вези са ставом 1 овог члана Закона о концесијама, при чему ће се у даљем поступку свакако водити рачуна о заштити животне средине и испуњености свих услова да се неком субјекту додијели концесија и са истим закључи уговор о концесији, у складу са релевантним одредбама Закона о концесијама, Документом и другим стратешким и развојним документима за конкретну привредну област. Такође, да су паушални, неаргументовани и супротни стању списка наводи тужилаца да се тужена није старала о заштити јавног интереса, као и наводи да је оспорени акт донесен уз повреду одредаба чланова 3 став 1 и 15 став 1 тачка в) Закона о Влади Републике Српске, јер је тужена у поступку поступала управо у складу са овлашћењима из наведених законских одредаба. Оцијенио је без утицаја и наводе да се оцјена о постојању јавног интереса за додјелу концесије по самоиницијативној понуди врши од стране надлежне Комисије за концесије примјеном Упутства за процјену постојања јавног интереса за самоиницијативне понуде, као и указивање на поједине одредбе овог упутства, јер се у конкретном случају не ради о Одлуци о додјели концесије, већ о Одлуци о покретању поступка додјеле концесије. Поред наведеног, да је без утицаја и позивање на мишљење збора грађана Мјесне заједнице Бистрица од 04.6.2023. године, јер Законом о концесијама није прописана обавеза прибављања наведеног мишљења.

Благовремено поднесеним захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде (у даљем тексту: захтјев), тужиоци побијају њену законитост из разлога прописаних одредбом члана 35 став 2 Закона о управним споровима. Истичу да је Документ, како наводи нижестепени суд, свеобухватан и далекосежан документ којим се утврђује политика додјеле концесија на цијелој територији Републике Српске и у свим областима које подлијежу концесијама. Истим се утврђује и политика располагања јавним добрима, као и животном средином Републике Српске која подлијеже концесионим дјелатностима. Документом се кроз посредно учешће грађана у његовој изради, путем Народне скупштине Републике Српске, према члану 10 став 5 Закона о концесијама, оживотворују уставна јемства учешћа у одлучивању о животној средини, те његовим доношењем политика додјеле концесија добија свој легитимитет. Истичу да јесте повријеђена формална обавеза усклађивања истог, али будући да нема стварне промјене политике, Документ и политика су под том претпоставком и даље усклађени, те се на њима могу заснивати и одлуке. Међутим, од доношења Документа дошло је до битних промјена у стварној концесионој политици усљед којих се, како даље наводе, исти више не може сматрати усклађеним, па руковођењем и одлучивањем на основу таквог документа повређују се и уставна јемства. Прва од двије битне промјене је доношење Декларације о заштити ријека у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 17/21). Тачком 1.3.2. Документа наведена је изградња малих хидроелектрана као битан циљ концесионе политике, али је поменутом декларацијом, због озбиљне штете коју исте узрокују животној средини, наложено туженој да обустави све поступке додјеле концесија за њихову изградњу, као и да преиспита све досадашње такве уговоре, чиме је одступљено од Документа. Друга и много значајнија промјена политике огледа се у измјени режима додјеле концесија по самоиницијативним понудама. Ово јер уколико

понуђач није имао одредбом члана 27 став 1 ранијег Закона о концесијама („Службени гласник Републике Српске“ број 25/02, 91/06 и 92/09) прописана искључива или ексклузивна права, без којих пројекат не би био изводив, концесија се по самоиницијативној понуди није могла законито додијелити, а такав режим потврђен је тачком 2.2. Документа. Међутим, овај режим је напуштен доношењем новог, сада важећег Закона о концесијама којим је, у члану 25 став 1 тог закона, остављен једино услов да се иницијатива не односи на концесију за коју је већ покренут поступак, а изостављен је раније битан услов искључивих права без којих пројекат није могућ. Политика је Документом утврђивана водећи рачуна и о томе да ће самоиницијативне понуде бити ријеткост, условљене непостојањем алтернативе усљед искључивих права понуђача, па да ће и самим тим, због ријеткости такве ситуације, мање утицати на животну средину. Имало се на уму и да бројне концесионе области и концесиона добра, утврђени Документом, неће подлијегати самоиницијативним понудама јер је ријеч о редовним и устаљеним процесима који уопште нису условљени било чијим искључивим правима. Сматрају да суштинска измјена овог режима обесмишљава Документ јер аутоматски и у великој мјери проширује обим концесија и концесионих добара која подлијежу самоиницијативним понудама. Наиме, све концесије и добра за која се у вријеме доношења Документа сматрало да неће подлијегати самоиницијативним понудама, од доношења новог закона подлијежу истим. Стога сматрају да је Документ непримјењив и да се на њему не могу заснивати одлуке. Његова далекосежност и свеобухватност се односила на законске услове који су важили у вријеме његовог доношења, па тако и на режим додјеле концесија који је тада важио. Међутим, када би се и прихватио легитимитет истог, додјела концесија у овом случају противна је тачки 2.2. Документа, јер ће се предметни пројекат обављати по технолошком процесу који не подлијеже никаквим искључивим правима, па самим тим нема ни испуњености услова из наведене тачке. Истичу да је Документ, или стављен ван снаге доношењем новог закона, односно члана 25 став 1 Закона о концесијама, као и напријед наведене Декларације, или је исти и даље на снази, с тим да у конкретном случају није испуњен услов у погледу искључивих права на процес којим је условљен концесиони пројекат, прописан тачком 2.2. Документа. Предложили су да се захтјев уважи и побијана пресуда преиначи на начин да се тужба уважи и оспорени акт поништи, или укине и предмет врати суду на поновни поступак, а тужена обавезе да им надокнади трошкове поступка, према исказаном трошковнику.

Тужена, заступана по Правобранилаштву Републике Српске, Сједиште замјеника правобраниоца Приједор, у одговору на захтјев истиче да околности које тужиоци наводе, а тичу се промијењених законских услова приликом одлучивања о самоиницијативним понудама, у вези са садржајем Документа, не утичу на правилност поступка у овој правној ствари, уколико се упореди смисао и циљ предметног документа из члана 10 став 1 Закона о концесијама, у односу на предмет оспореног акта. Наводи да је предмет оцјене законитости у овом управном спору правилна примјена члана 25 у вези са чланом 12 Закона о концесијама, које прописују процедуру одлучивања по иницијативама заинтересованих лица, односно исте не регулишу питање усклађености Документа. Исти као посебан акт који познаје Закон о концесијама и који доноси Народна скупштина Републике Српске није таквог садржаја да у њему морају бити прописани сви потенцијални предмети концесија који ће се додјелјивати у одређеном временском периоду његовог важења, што произлази из одредбе члана 10 став 1 Закона о концесијама. Приговори који се у захтјеву износе, а тичу се доношења Документа по Закону о концесијама, имају реперкусије по питању спровођења свих циљева из члана 9 тог закона, који се тичу реализације политике додјеле концесије, што спада у домен цјелисходности, а никако у питање правне ваљаности спровођења појединачних концесионих поступака.

Документ није једини акт који представља полазну основу за предлагање одлуке о покретању концесионог поступка јер је, у члану 12 став 1 наведеног закона, изричито прописано да надлежни орган предлаже доношење одлуке о покретању поступка додјеле концесије, не само искључиво у складу са предметним Документом, него и са другим стратешким документима због поједине привредне области, а чланом 25 у вези са чланом 12 истог закона таксативно су прописана мишљења надлежних институција која је потребно прибавити прије предлагања одлуке, што је у овој правној ствари у потпуности испоштовано. Закон о концесијама садржи одредбу о начину на који се оцјењује усклађеност оспореног акта са Документом, због чега се тужиоци неосновано позивају на обавезу примјене истог, као и на непостојање његовог легитимитета с обзиром да је од доношења истог дошло до значајних промјена у концесионој политици. Истиче да тужиоци избјегавају да наведу да је процедура доношења оспореног акта у потпуности проведена у складу са Законом о концесијама, а да је Документ подзаконски акт који није обавезујући пропис у односу на наведени закон. Стога сматра да су без утицаја и остали наводи захтјева којим тужиоци разрађују питање Документа, те да је у побијаној пресуди детаљно образложено из којих разлога њихови наводи нису основани. Предложила је да се захтјев одбије.

„Drvo-Export“ д.о.о. Теслић, заинтересовано лице, заступан по пуномоћнику Мирославу Минићу, адвокату из Бањалуке, у одговору на захтјев истиче да је побијана пресуда правилна и законита, а да је захтјев у цјелости неоснован. Наводи да је поступак додјеле концесије покренут на основу његове самоиницијативне понуде, а да ће концесија за истраживање угља бити додијелена на основу јавног огласа за подношење понуда, због чега сматра да је суд правилно утврдио да се у конкретном случају не ради о јавном огласу за прикупљање понуда већ о иницијативи заинтересованог лица из члана 11 став 1 тачка б) Закона о концесијама, као начину који је законом прописан за покретање поступка додјеле концесија. Додаје, да тужиоци нашироко излажу наводе о Документу постављајући исти као једини основ за доношење оспореног акта, а не баве се другим стратешким и развојним документима и њиховим основом или постојањем као предусловом за доношење одлука из области концесија, при чему не узимају у обзир да је основ за доношење тих одлука Закон о концесијама. Предложио је да се захтјев одбије, а тужиоци обавезу да му надокнаде трошкове састава одговора на захтјев, према достављеном трошковнику.

Размотривши захтјев, одговоре на захтјев, побијану пресуду по одредби члана 39 Закона о управним споровима („Службени гласник Републике Српске“ број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС), као и цјелокупне списе управног спора и предметне управне ствари, овај суд је одлучио као у изреци пресуде из следећих разлога:

Из стања списа произлази да је на 26. сједници одржаној 22.6.2023. године Влада Републике Српске донијела Одлуку о покретању поступка додјеле концесије за експлоатацију угља (лигнита) на лежишту „Бистрица“ код Приједора, број 04/1-012-2-2157/23, која је објављена у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 58/23. Из садржаја одлуке произлази да је предметна одлука о покретању поступка додјеле концесије донесена на иницијативу „Drvo-Export“ д.о.о. Теслић.

Одредбом члана 7 став 1 ЗУС прописано је да се управни спор може водити само против коначног управног акта, док је ставом 2 истог члана прописано да је управни акт, у смислу тог закона, акт којим надлежни орган из члана 4 тог закона рјешава о извјесном

праву или обавези, односно непосредном личном интересу физичких и правних лица или других странака у каквој управној ствари.

Одредбом члана 12 став 1 Закона о концесијама прописано је да надлежни орган, у складу са Документом о политици и другим стратешким и развојним документима за поједине привредне области, предлаже доношење одлуке о покретању поступка додјеле концесије.

С обзиром да је Влада Републике Српске у складу са напријед цитираном одредбом члана 12 став 1 Закона о концесијама донијела одлуку број 04/1-012-2-2157/23 („Службени гласник Републике Српске“ број 58/23) којом је одлучено о покретању поступка додјеле концесије за експлоатацију угља (лигнита) на лежишту „Бистрица“ код Приједора, то тај акт није управни акт, јер се истим није одлучивало о праву или обавези, односно непосредном личном интересу физичких и правних лица или других странака у појединачним управним стварима, него је тим актом само покренут поступак додјеле концесије.

Према томе како се у конкретном случају не ради о управном акту у смислу одредбе члана 7 ЗУС, то је нижестепени суд тужбе требао одбацити, али како су, у овом случају, посљедице одбацивања и одбијања тужби исте, то овај суд не налази да је због тога побијана одлука незаконита.

Код таквог стања ствари, по оцјени овог суда, побијаном пресудом нису остварени разлози незаконитости предвиђени у одредби члана 35 став 2 ЗУС, па се захтјев тужилаца одбија, на основу одредбе члана 40 став 1 истог закона.

Будући да су тужиоци одбијени са захтјевом, то им сходно одредби члана 6 став 1 Закона о измјенама и допунама Закона о управним споровима („Службени гласник Републике Српске“ број 63/11) по начелу *argumentum a contrario* не припадају трошкови управног спора, због чега је одлучено као у ставу 2 изреке пресуде.

Одлука из става 3 изреке пресуде се заснива на одредби члана 387 став 1 Закона о парничном поступку („Службени гласник Републике Српске”, број: 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09, 61/13 и 27/24), у вези са одредбом члана 48 ЗУС, јер одговор на захтјев заинтересованог лица „Drvo export“ д.о.о. Теслић, који је за заинтересовано лице сачинио адвокат, није имао никакав утицај на одлуку овог суда.

Записничар
Жељка Вујановић

Предсједник вијећа
Свјетлана Кнежевић

За тачност отправка овјерава
Руководилац судске писарнице
Биљана Аћић