

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 9/19**, rješavajući zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) alineja b), člana 59. st. (1) i (2), člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Zlatko M. Knežević, predsjednik

Mato Tadić, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Margarita Caca-Nikolovska, potpredsjednica

Tudor Pantiru, sudija

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudija

Seada Palavrić, sutkinja

Giovanni Grasso, sudija

na sjednici održanoj 6. februara 2020. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti odredbe člana 2. tačke (11), (12), (20) i (21), člana 4, člana 6. stav (2), člana 8. stav (1) alineje 1) i 2), člana 10, člana 15. stav (2), člana 24, člana 25. stav (4), člana 28. stav (3), člana 30. stav (1), člana 94. stav (4) i člana 95. st. (1) i (2) Zakona o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 54/19),

utvrđuje se da odredbe člana 2. tačke (11), (12), (20) i (21), člana 4, člana 6. stav (2), člana 8. stav (1) alineje 1) i 2), člana 10, člana 15. stav (2), člana 24, člana 25. stav (4), člana 28. stav (3), člana 30. stav (1), člana 94. stav (4) i člana 95. st. (1) i (2) Zakona o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 54/19) nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. stav (2) Ustava Bosne i Hercegovine, ukidaju se odredbe člana 2. tačke (11), (12), (20) i (21), člana 4, člana 6. stav (2), člana 8. stav (1) alineje 1) i 2), člana 10, člana 15. stav (2), člana 24, člana 25. stav (4), člana 28. stav (3), člana 30. stav (1), člana 94. stav (4) i člana 95. st. (1) i (2) Zakona o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 54/19).

Ukinute odredbe člana 2. tačke (11), (12), (20) i (21), člana 4, člana 6. stav (2), člana 8. stav (1) alineje 1) i 2), člana 10, člana 15. stav (2), člana 24, člana 25. stav (4), člana 28. stav (3), člana 30. stav (1), člana 94. stav (4) i člana 95. st. (1) i (2) Zakona o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 54/19), u skladu sa članom 61. stav (3) Pravila Ustavnog suda, prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Dževad Mahmutović, Mihnet Okić, Džemaludin Šabanović, Faruk Đozić, Muris Čirkić, Ahmet Čirkić i Alija Tabaković, sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva), podnijeli su 24. oktobra 2019. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 2, tačke (11), (12), (20) i (21), člana 4, člana 6. stav (2), člana 8. stav (1) alineje 1) i 2), člana 10, člana 15. stav (2), člana 24, člana 25. stav (4), člana 28. stav (3), člana 30. stav (1), člana 94. stav (4) i člana 95. st. (1) i (2) Zakona o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 54/19, u daljnjem

tekstu: predmetni zakon) sa članom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je da dostavi odgovor za zahtjev.

3. Narodna skupština je dostavila odgovor 2. decembra 2019. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnosioci zahtjeva prvenstveno ukazuju na dvije stvari. Tvrde da Narodna skupština nema: (1) pravni osnov za pravno reguliranje pitanja državne imovine, ali i (2) pitanja međunarodnog i međudržavnog prometa i infrastrukture nad vodenim površinama u Republici Srpskoj. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, nadležnost za rješavanje navedenih pitanja ima isključivo država Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu: BiH ili država BiH) i njezini organi. Uprkos tome, Narodna skupština je navedena pitanja regulirala u predmetnom zakonu. Podnosioci zahtjeva ističu da osporene odredbe krše odredbe Ustava Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav BiH ili Ustav) iz člana I/1, člana III/3.b) i člana IV/4.e).

5. U odnosu na državnu imovinu, podnosioci zahtjeva ukazuju na Zakon o pretvorbi društvene imovine u državnu imovinu iz 1994. godine, Odluku Ustavnog suda broj U 1/11 od 13. jula 2012. godine i stavove iz te odluke o kontinuitetu države BiH i državne imovine, Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH i dva entitetska zakona kojima se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom na području entiteta. Podnosioci zahtjeva su naveli da, i pored toga što je pitanje državne imovine pitanje koje je primarno u nadležnosti države BiH, entitet Republika Srpska ga je pokušao riješiti jednostrano i protivno Ustavu BiH donoseći Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja, a kojim je bilo određeno da se radi o imovini u vlasništvu Republike Srpske (o čemu je Ustavni sud donio Odluku broj U 1/11). Podnosioci zahtjeva navode da se slično radi i s osporenim odredbama predmetnog zakona.

6. Podnosioci zahtjeva (u vezi s međunarodnim i međudržavnim prometom i infrastrukturom) ukazuju na to da Ustav BiH u članu III/1. utvrđuje nadležnosti institucija BiH tako da kao isključive nadležnosti institucija BiH, između ostalog, određuje i vanjsku politiku (tačka a) i uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacionih sredstava (tačka h). Podnosioci

zahtjeva ukazuju na relevantne stavove iz Odluke Ustavnog suda broj U 9/00 od 3. novembra 2000. godine (odlučivalo se o ustavnosti Zakona o Državnoj graničnoj službi BiH), kao i na zakone koje je donijela Parlamentarna skupština BiH na osnovu člana IV/4.e) Ustava BiH, koji se tiču međunarodnog i međudržavnog prometa i infrastrukture, s kojima osporene odredbe predmetnog zakona nisu usaglašene, ukazujući na Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (član 10), Zakon o graničnoj kontroli (čl. 22–26) i Zakon o Graničnoj policiji BiH.

7. Podnosioci zahtjeva smatraju da iz citiranih propisa proizlazi da na državnom nivou postoji posebno ministarstvo u čijoj su nadležnosti pitanja koja se tiču međunarodnog i međudržavnog prometa i infrastrukture (Ministarstvo komunikacija i prometa BiH). Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je nadležno, između ostalog, za međunarodni i međuentitetski promet i infrastrukturu. U vezi s tim, napominje se da vodene površine na teritoriji bilo kojeg entiteta, koje graniče sa susjednim državama nad kojima se uspostavljaju režimi međunarodnog prometa, a na osnovu ovlaštenja iz Ustava BiH, trebaju biti predmet posebnih propisa na nivou BiH. Podnosioci zahtjeva ukazuju i na Okvirnu strategiju prometa BiH za period 2016–2030. god., kao i Okvirni sporazum o slivu rijeke Save i Protokol o režimu plovidbe (npr. član 2. stav (1) i član 4. stav (3)), uz naglasak da je Okvirnim sporazumom već riješeno pitanje plovidbe na rijeci Savi. Prema Okvirnoj strategiji prometa BiH za period 2016–2030. god., rijeka Sava je granični plovni put i na njoj je uspostavljen međunarodni režim plovidbe. U skladu s tim, taj dokument propisuje podijeljenu nadležnost nad prometom na toj rijeci, prema kojoj je Ministarstvo komunikacija i prometa BiH nadležno za međunarodni promet. Na osnovu navedenog, može se zaključiti da dodjela tih pitanja u nadležnost entitetskih ministarstava, na način kako je određeno osporenim odredbama predmetnog zakona, predstavlja kršenje čl. III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

8. Podnosioci zahtjeva navode da su, prema odredbi člana III/3.b) Ustava BiH, opći principi međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka BiH, što implicira da je država BiH dužna poštovati potpisane i ratificirane međunarodne sporazume. U konkretnom slučaju, a kako je ranije navedeno, Bosna i Hercegovina je ratificirala Okvirni sporazum o slivu rijeke Save i njegov Protokol o režimu plovidbe kojim je prihvatila da će zajedno s drugim zemljama potpisnicama, između ostalog, raditi na uspostavljanju međunarodnog režima plovidbe rijekom Savom i njezinim plovnim pritokama. U sklopu tog sporazuma BiH je preuzela obavezu iz Protokola o režimu plovidbe prema kojoj će se plovidba na rijekama savskog sliva obavljati u skladu s pravilima plovidbe koja određuju Međunarodna komisija za sliv rijeke Save i nadležna tijela potpisnica Sporazuma, te da će se carinske i granične formalnosti obavljati na mjestima koja odrede nadležna tijela potpisnica Sporazuma, dakle nadležna tijela države BiH (s obzirom na to da je država

potpisnica navedenog sporazuma). Može se reći da su pitanja u vezi s međunarodnim prometom i infrastrukturom (međunarodni plovni putevi i na njima uspostavljene luke, pristaništa, zimovnici, granična i carinska kontrola na tim plovnim putevima, međunarodni i međudržavni režim plovidbe i sva pitanja u vezi s njima i sl.) međunarodna obaveza države BiH. Zadiranje u ova pitanja, kako je to urađeno osporenim odredbama Zakona o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske, predstavlja zadiranje u međunarodne obaveze BiH koje je ona preuzela ratifikacijom Okvirnog sporazuma o rijeci Savi, te na taj način predstavlja djelovanje entitetskog zakonodavca koje je protivno odredbama člana III/3.b) Ustava BiH i ne može ostati na snazi. Zbog svega toga, podnosioci zahtjeva smatraju da je pitanje unutrašnje plovidbe prvo trebalo regulirati zakonom na nivou BiH kojim bi se jasno pozicionirala nadležnost države i entiteta, pridržavajući se Ustava BiH i odluka institucija BiH, i harmoniziralo postupanje nadležnih tijela unutar BiH.

9. Podnosioci zahtjeva navode da je Ustavom BiH (član I/1) jasno određeno da će BiH nastaviti svoje pravno postojanje prema međunarodnom pravu kao država s modificiranom unutrašnjom strukturom i na principima demokratije, ravnopravnosti i poštovanja ljudskih prava. Podnosioci zahtjeva ističu da u BiH još uvijek postoje, reklo bi se i jačaju, grupe koje nisu sklone zajedničkoj državi, te ukazuju na njihovo djelovanje. Kao primjer navode blokade procesa odlučivanja na državnom nivou i intenziviranje zakonodavne aktivnosti na nižim nivoima, ali van okvira Ustava BiH, a tim aktivnostima od entiteta se nastoje uspostaviti „države“ s vlastitim zakonodavstvom i institucijama koje mogu funkcionirati i bez institucija države. Doneseno je dosta zakona, a mnogo ih je u proceduri. Njima se pokušava postići da se pitanja koja je Ustavni sud već razmatrao i utvrdio da su u nadležnosti države BiH sada definiraju drugačije, te se nastoje osigurati ovlaštenja entitetima koja im Ustav BiH nije dao, odnosno uzurpirati ovlaštenja države Bosne i Hercegovine. Eklatantan primjer za to je i Zakon o unutrašnjoj plovidbi BiH koji je u formi prednacrtu u proceduri od 2005. godine, a koji ni do danas nije prošao parlamentarnu proceduru. Podnosioci zahtjeva ukazuju na to da prednacrt zakona na državnom nivou uređuje pitanja koja se odnose na plovila, poslove i režim plovidbe, kontrolu i sigurnost transporta, definira prioritetne pravce za unapređenje saradnje u vezi s revitalizacijom plovnog puta, harmonizaciju sistema i unificiranje pravila plovidbe. Međutim, ni nakon gotovo petnaest godina on nije usvojen u parlamentarnoj proceduri na nivou BiH, ali je zakonodavac u Republici Srpskoj preuzeo i regulirao njegovu materiju donoseći Zakon o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske.

10. Podnosioci zahtjeva navode da kontinuitet države BiH, kako je propisano članom I/1. Ustava BiH, u konkretnom slučaju podrazumijeva kontinuitet prava države BiH da regulira pitanje državne imovine koja joj pripada. Pod državnom imovinom svakako se mogu smatrati rijeke,

kanali, jezera i ostali vodni putevi koje predmetni zakon proglašava općim dobrom u vlasništvu i posjedu Republike Srpske. Ta imovina predstavlja dio imovine za koju je Ustavni sud utvrdio da može biti predmet reguliranja, prije svega, zakonima na nivou BiH. Jednostrano rješenje koje je uspostavljeno odredbom člana 4. osporenog zakona predstavlja kršenje člana I/1. Ustava BiH. Podnosioci zahtjeva ukazuju na to da je Ustavni sud u Odluci broj U 1/11 definirao pojam državne imovine, te je utvrdio da ona obuhvata, između ostalog, morsku vodu i morsko dno, riječnu vodu i riječna korita itd., te da po svojoj prirodi prioritarno služi svim ljudima u državi i predstavlja odraz državnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH (vidi tačku 62). I pored toga što je očigledno da rijeke, kanali, jezera i ostali vodeni prostori iz člana 3. stav 1. predmetnog zakona predstavljaju dio državne imovine, predmetni zakon je osporenom odredbom člana 4. propisao da je to opće dobro u vlasništvu i posjedu Republike Srpske.

11. Podnosioci zahtjeva ističu da Ustav BiH sadrži brojne odredbe o podjeli nadležnosti između države BiH i entiteta. Iako su članom III/1. Ustava BiH pobrojane nadležnosti institucija BiH, ta ustavna norma ne može se tumačiti odvojeno od ostalih ustavnih odredaba. Ustavni sud se u mnogim predmetima bavio nadležnošću državnih i entitetskih institucija i utvrdio da se njihova nadležnost mora posmatrati u kontekstu cjelokupnog teksta Ustava BiH. U vezi s tim, a na osnovu odluka Ustavnog suda u predmetima br. U 5/98-II, U 25/00 i U 1/11, može se reći da se podjela nadležnosti između institucija BiH i entiteta nalazi u odredbama člana III/1, IV/4, V/3, ali i u drugim odredbama Ustava BiH kao što su čl. I/4. i I/7. U vezi s nadležnošću države i podjelom nadležnosti između države i njezinih entiteta (u konkretnom slučaju u vezi s osporavanjem odredaba predmetnog zakona), podnosioci zahtjeva ističu međunarodne obaveze države BiH i obavezu entiteta da se pridržavaju Ustava BiH i odluka institucija Bosne i Hercegovine koje su sadržane u članu III/3.b) Ustava BiH.

12. Podnosioci zahtjeva su tražili da Ustavni sud donese odluku kojom usvaja zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 2. tačke (11), (12), (20) i (21), člana 4, člana 6. stav (2), člana 8. stav (1) alineje 1) i 2), člana 10, člana 15. stav (2), člana 24, člana 25. stav (4), člana 28. stav (3), člana 30. stav (1), člana 94. stav (4) i člana 95. st. (1) i (2) Zakona o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske i utvrđuje da osporeni članovi predmetnog zakona nisu u saglasnosti sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH, te da prestaju važiti.

13. Podnosioci zahtjeva su predložili da, radi sprečavanja štetnih posljedica koje bi osporene odredbe mogle proizvesti, Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom se zabranjuje primjena osporenih članova navedenog zakona.

b) Odgovor na zahtjev

14. U odgovoru na zahtjev Narodna skupština je ukazala da je članom III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine propisano da sve vladine funkcije i ovlaštenja koja tim ustavom nisu izričito data institucijama BiH pripadaju entitetima. Imajući u vidu tu odredbu, kao i član III/1. Ustava Bosne i Hercegovine, Zakon o unutrašnjoj plovidbi je donijet u skladu s Ustavom Republike Srpske. Dalje, Narodna skupština ukazuje da je članom 1. Zakona o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske propisano da se njime uređuju uvjeti i način korištenja unutrašnjih voda i obala unutrašnjih voda Republike Srpske za plovidbu, sigurnost plovidbe na unutrašnjim vodama Republike Srpske, objekti sigurnosti plovidbe, plovila, brodske isprave, postupak upisa u upisnik i brisanja plovila iz upisnika, sposobnost plovila za plovidbu, brodari, prijevoz robe i putnika, plovidbene nezgode, riječni informacioni sistem i tehničko održavanje vodnih puteva. Dakle, predmetnim zakonom se uređuje unutrašnja plovidba na unutrašnjim vodama Republike Srpske, što nikako ne može biti u suprotnosti sa članom I/1, članom III/3.b) i članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

15. Nadalje je ukazano da se članom 2. predmetnog zakona uređuje korištenje pojedinih izraza koji nemaju normativni karakter, tako da je tačkom 11. propisano da međunarodni plovni put predstavlja vodni put na kojem se primjenjuje međunarodni režim plovidbe i na kojem je dopuštena plovidba plovilima svih zastava, a tačkom 12. definira se da međudržavni vodni put predstavlja vodni put na kojem se primjenjuje međudržavni režim plovidbe i na kojem je dopuštena plovidba plovilima pod zastavom graničnih država na tom vodnom putu. U obje definicije samo su pojašnjeni izrazi koji se odnose na režim plovidbe, odnosno pravila plovidbe na unutrašnjim plovnim putevima koji predstavljaju prometnu infrastrukturu u vlasništvu entiteta, a ne na međunarodnom ili državnom plovnom putu.

16. Narodna skupština je nadalje ukazala da je Okvirnim sporazumom o slivu rijeke Save i Protokolom o režimu plovidbe uz Okvirni sporazum na rijeci Savi i njezinim pritokama proglašen međunarodni režim plovidbe, te je ukazala na član 2. Protokola o režimu plovidbe uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save. Također, ukazano je na član 2. Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save kojim je, kako je navedeno u odgovoru, „definiran položaj Republike Srpske i njezinih nadležnih institucija“, a u listi priloženoj uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save i Protokol o režimu plovidbe kao tijela nadležna za provođenje Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save u BiH navedeni su i Ministarstvo prometa i komunikacija Republike Srpske, Ministarstvo za prostorno uređenje, graditeljstvo i ekologiju Republike Srpske i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske. Stoga je jasno da predmetni zakon ni u kojem slučaju ne uređuje pitanje međunarodne plovidbe, nego način i uvjete korištenja unutrašnjih voda Republike Srpske,

zbog čega je bilo neophodno da se u članu 2. tačke 20. i 21. navede šta se podrazumijeva pod terminom „strano plovilo“ i „strano javno plovilo“, te da se u članu 10. propišu način i uvjeti pod kojim strano plovilo može koristiti plovne puteve Republike Srpske.

17. Dalje se u odgovoru navodi da je u članu 3. predmetnog zakona uređeno pitanje unutrašnjih voda Republike Srpske, koje čine rijeke, kanali i jezera i ostali vodeni prostori Republike Srpske, na čijim se određenim plovnim putevima obavlja plovidba, a članom 4. propisuje se da su unutrašnje vode opća dobra u vlasništvu i posjedu Republike Srpske. Ta odredba, kako je navedeno u odgovoru, ni na koji način ne pokušava riješiti pitanje državne imovine jer je jasno navedeno da su u pitanju unutrašnje vode na kojim se obavlja plovidba, a što u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine i nije u nadležnosti Bosne i Hercegovine. Cilj tog zakonskog rješenja je zaštita i sprečavanje svakog štetnog postupanja s unutrašnjim vodama Republike Srpske, te utvrđivanje načina i uvjeta za sigurno korištenje unutrašnjih plovnih puteva, kao i održavanje i upravljanje plovnim putevima Republike Srpske.

18. Nadalje, članom 8. uređeno je pitanje režima plovidbe na unutrašnjim vodama Republike Srpske, a koji, između ostalog, može biti međunarodni režim plovidbe ili međudržavni režim plovidbe. Cilj takve formulacije u smislu konkretne odredbe jeste da se utvrde uvjeti i način korištenja unutrašnjih voda Republike Srpske za plovidbu, kao i sigurnost plovidbe na tim vodama. Prema istoj analogiji, u članu 24. stav 1. propisano je da luke, odnosno pristaništa mogu biti otvoreni za javni promet (međunarodni i unutrašnji) ili pristanište za vlastite potrebe prijevoznika u okviru obavljanja njegove djelatnosti (pristanište za šljunak i pijesak, građevinski materijal i slično), ako su ispunjeni uvjeti za sigurnost plovidbe utvrđeni predmetnim zakonom. Imajući u vidu definiciju luka, odnosno pristaništa propisanu u članu 23. stav 1. predmetnog zakona, kao i definiciju objekata sigurnosti plovidbe iz člana 20. stav 1. Zakona, te činjenicu da je utvrđen međunarodni režim plovidbe na rijeci Savi i njezinim pritokama, jasno je, kako se navodi u odgovoru, da nije povrijeđen član III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

19. Narodna skupština navodi da je osporenim članom 28. stav 3. predmetnog zakona propisano da Vlada donosi odluku kojom se određuju zimovnici na unutrašnjim plovnim putevima Republike Srpske na kojima se primjenjuje međunarodni ili međudržavni režim plovidbe i propisuje uvjete koje zimovnici trebaju obavezno ispunjavati. S obzirom na to da je članom 27. stav 2. propisano šta je zimovnik (izgrađeni ili prirodni vodni prostor na vodnom putu koji je uređen i osposobljen tako da predstavlja sigurno sklonište za plovila od oštećenja ledom, visokog vodostaja ili ostalih vremenskih nepogoda) i na činjenicu da i zimovnik predstavlja jedan od objekata sigurnosti plovidbe koji se nalazi na obalama unutrašnjih voda i za čiju je izgradnju, odnosno upotrebu

neophodno pribavljanje saglasnosti od organa nadležnog za uređenje prostora i građenja, obaveza vlasnika prometne infrastrukture (a što je u konkretnom slučaju Republika Srpska) jeste da uređuje tu materiju.

20. Članom 30. stav 1. propisano je da se na plovnom putu na kojem je uspostavljen međunarodni režim plovidbe uspostavlja riječni informacioni sistem (RIS) s ciljem pružanja informacionih usluga u planiranju i upravljanju plovidbom, koji je pod jednakim uvjetima dostupan svim korisnicima sistema. Plovidba na plovnom putu na kojem je uspostavljen međunarodni režim plovidbe obavlja se u skladu s pravilima Međunarodne komisije za sliv rijeke i obavezama koje proistječu iz direktiva EU. Imajući u vidu navedeno, predmetni zakon je usklađen s Direktivom 2005/44 EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 7. septembra 2005. godine o usklađenim riječnim informacionim sistemima (RIS) na unutrašnjim vodnim putevima.

21. U osporenom članu 94. stav 4. propisano je da je međunarodni prijevoz plovilima iz bilo koje domaće luke, odnosno pristaništa u stranu luku, odnosno pristanište ili obratno. Tom odredbom samo se definiše šta se podrazumijeva pod međunarodnim prometom. Članom 95. st. 1. i 2. uređeni su uvjeti koje je brodar obavezan da ispunjava za obavljanje javnog prijevoza putnika i stvari u unutrašnjem i međunarodnom prometu, kao i uvjeti za prijevoz za vlastite potrebe u unutrašnjem i međunarodnom prometu.

22. Na osnovu svega navedenog, kako je istaknuto u odgovoru, jasno je vidljivo da nisu osnovane tvrdnje podnosioca zahtjeva da su sva pitanja u vezi s međunarodnim prometom i infrastrukturom (međunarodni plovni putevi i na njima uspostavljene luke, pristaništa, zimovnici, međunarodni režim plovidbe i međudržavni režim plovidbe) međunarodna obaveza Bosne i Hercegovine, te da Zakon o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske predstavlja zadiranje u međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine. Uzimajući u obzir navedeno, Narodna skupština je predložila da se predmetni zahtjev odbije, odnosno da se utvrdi da ne postoji povreda u smislu nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, tj. da je osporena zakonska odredba u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

IV. Relevantni propisi

23. **Ustav Bosne i Hercegovine** u relevantnom dijelu glasi:

Član I

Bosna i Hercegovina

1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada "Bosna i Hercegovina", nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. [...]

Član III

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

a) Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

Član IV

Parlamentarna skupština

4. Ovlaštenja

Parlamentarna skupština je nadležna za:

e) Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.

24. **Zakon o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 54/19) u relevantnom dijelu glasi:

GLAVA I

OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se uvjeti i način korištenja unutrašnjih voda i obala unutrašnjih voda Republike Srpske za plovidbu, sigurnost plovidbe na unutrašnjim vodama Republike Srpske, objekti sigurnosti plovidbe, plovila, brodske isprave, postupak upisa u upisnik i brisanja plovila iz upisnika,

sposobnost plovila za plovidbu, brodari, prijevoz robe i putnika, plovidbene nezgode, riječni informacioni sistem, tehničko održavanje vodnih puteva.

Član 2.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

[...]

11) međunarodni plovni put je vodni put na kome se primjenjuje međunarodni režim plovidbe i na kome je dozvoljena plovidba plovilima svih zastava,

12) međudržavni vodni put je vodni put na kojem se primjenjuje međudržavni režim plovidbe i na kojem je dozvoljena plovidba plovilima pod zastavom graničnih država na tom vodnom putu,

[...]

18) riječni informacioni servisi (u daljem tekstu: RIS) jesu usaglašene informacione usluge namijenjene kao podrška upravljanju plovidbom na vodnim putevima, uključujući, ako je to opravdano, i vezu sa drugim vidovima saobraćaja,

[...]

20) strano plovilo je plovilo strane pripadnosti koje je upisano u strani upisnik plovila,

21) strano javno plovilo je plovilo koje upotrebljava javni organ drugih država, a koje nije ratno plovilo i koje služi isključivo u neprivredne svrhe,

[...]

Član 3.

(1) Unutrašnje vode Republike Srpske (u daljem tekstu: unutrašnje vode) su rijeke, kanali, jezera i ostali vodeni prostori Republike Srpske na čijim se, određenim plovnim putevima, obavlja plovidba u skladu sa ovim zakonom.

(2) Odluku o određivanju plovnih puteva na unutrašnjim vodama Republike Srpske donosi Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlada).

Član 4.

Unutrašnje vode iz člana 3. stav 1. ovog zakona su opća dobra u svojini i posjedu Republike Srpske.

GLAVA II

SIGURNOST PLOVIDBE

1. Zajedničke odredbe

Član 6.

(1) Sigurnost plovidbe obuhvaća uvjete, pravila, tehnička pravila i mjere koje obavezno ispunjavaju plovila, posada plovila, vodni putevi i objekti sigurnosti da bi se omogućila sigurna plovidba.

(2) Ministar saobraćaja i veza (u daljem tekstu: ministar) donosi pravilnike kojim se propisuju način ostvarivanja zaštite ljudi, stvari i životne sredine i postupci ispitivanja uzroka udesa domaćih i stranih civilnih plovila na unutrašnjim vodama Republike Srpske.

2. Režimi plovidbe i plovidba

Član 8.

(1) Na plovnim putevima unutrašnjih voda mogu se propisati sljedeći režimi plovidbe:

1) međunarodni režim plovidbe,

2) međudržavni režim plovidbe,

[...]

(2) Vlada donosi odluku o režimima plovidbe na plovnim putevima unutrašnjih voda Republike Srpske.

Član 10.

(1) Strana plovila mogu da plove plovnim putevima unutrašnjih voda na kojima važi propisani režim plovidbe.

(2) Strana plovila mogu da plove i drugim plovnim putevima unutrašnjih voda radi ulaska u luku, odnosno pristanište otvoreno za međunarodni saobraćaj.

(3) Na stranim plovilima obavezno se ističe zastava državne pripadnosti kada plove ili se nalaze na unutrašnjim vodama Republike Srpske.

(4) Ministar donosi pravilnik kojim se utvrđuju uvjeti plovidbe i boravka stranih plovila na unutrašnjim vodama Republike Srpske.

Član 15.

[...]

(2) Kategorizacija vodnih puteva vrši se na osnovu tehničkih i eksploatacionih karakteristika utvrđenih međunarodnim ugovorom.

[...]

Član 24.

(1) Luke, odnosno pristaništa mogu biti otvoreni za javni saobraćaj (međunarodni i unutrašnji) ili pristanište za sopstvene potrebe prijevoznika u okviru obavljanja njegove djelatnosti (pristanište za šljunak i pijesak, građevinski materijal i slično), ako su ispunjeni uvjeti za sigurnost plovidbe propisani u članu 6. stav 1. ovog zakona.

(2) Vlada donosi odluku kojom se utvrđuju luke, odnosno pristaništa namijenjena za međunarodni saobraćaj i uvjeti koje obavezno ispunjavaju luke, odnosno pristaništa namijenjena za međunarodni saobraćaj.

Član 25. stav 4.

4) U načinu korištenja luke, odnosno pristaništa otvorenog za međunarodni javni saobraćaj i plaćanja lučkih, odnosno pristanišnih naknada, strana plovila su, pod uvjetom uzajamnosti, izjednačena sa domaćim plovilima.

Član 28. stav 3.

(3) Vlada donosi odluku kojom se određuju zimovnici na unutrašnjim plovnim putevima Republike Srpske na kojima se primjenjuje međunarodni ili međudržavni režim plovidbe i propisuje uvjete koje obavezno ispunjavaju zimovnici.

Član 30.

(1) Na plovnom putu na kojem je uspostavljen međunarodni režim plovidbe uspostavlja se riječni informacioni sistem (RIS), s ciljem pružanja informacionih

usluga u planiranju i upravljanju plovidbom, koji je pod jednakim uvjetima dostupan svim korisnicima sistema.

[...]

Član 94. stav 4.

(4) Međunarodni prijevoz je prijevoz plovilima iz bilo koje domaće luke, odnosno pristaništa u stranu luku, odnosno pristanište ili obratno.

Član 95.

(1) Brodar može da obavlja javni prijevoz putnika i stvari u unutrašnjem i međunarodnom saobraćaju ako je registriran za obavljanje te djelatnosti.

(2) Prijevoz za sopstvene potrebe u unutrašnjem i međunarodnom saobraćaju može obavljati pravno ili fizičko lice ako je registrirano za obavljanje te djelatnosti.

[...]

25. **Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH koji glasi:

Član 10.

Ministarstvo komunikacija i prometa nadležno je za:

- *politiku i regulisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacionih uređaja;*
- *međunarodni i međuentitetski promet i infrastrukturu;*
- *pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija i prometa;*
- *odnose sa međunarodnim organizacijama iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija i prometa;*
- *pripremu i izradu strateških i planskih dokumenata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija, prometa, infrastrukture i informacionih tehnologija;*
- *poslovi kontrole neometanog transporta u međunarodnom transportu;*
- *civilno vazduhoplovstvo i nadzor vazdušnog prometa.*

U sastavu ovog ministarstva su upravne organizacije Direkcija za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine i Regulatorni odbor željeznica Bosne i Hercegovine, čija su prava i dužnosti utvrđeni posebnim zakonom.

26. **Zakon o graničnoj kontroli** („Službeni glasnik BiH“ br. 53/09, 54/10 i 47/14) u relevantnom dijelu glasi:

Član 22.

(Odobrenje za krstarenje i zaustavljanje stranih plovila)

(1) Strana plovila za razonodu ili sport mogu krstariti i zaustavljati se u obalnom moru BiH, kao i na rijekama gdje se odvija međunarodna plovidba, ako dobiju odobrenje za to.

(2) Odobrenje iz stava (1) ovog člana može biti izdato stranom plovilu za razonodu ili sport ako posada tih plovila ispunjava opće uslove za ulazak u BiH, propisane članom 8. stav (2) ovog zakona, a plovilo odgovarajuće dokumente.

(3) Odobrenje izdaje najbliža lučka kapetanija, uz saglasnost mjesno nadležne jedinice GPBiH i UIO, nakon uplovljavanja stranog plovila iz stava (1) ovog člana u domaće vode.

(4) Odobrenje za strana plovila iz stava (1) ovog člana koja su dopremljena u BiH kopnenim putem izdaje najbliža lučka kapetanija.

(5) Odobrenje iz stava (1) ovog člana sadrži karakteristike stranog plovila namijenjenog razonodi ili sportu, podatke o posadi i putnicima tog plovila, kao i rok važenja odobrenja.

Član 23.

(Privremena zabrana ili ograničenje plovidbe)

GPBiH može privremeno zabraniti ili ograničiti plovidbu u određenom području rijeke na kojoj se odvija međunarodna plovidba ili obalnog mora, ako to nalažu razlozi sigurnosti granice.

Član 24.

(Obaveza prijave lica bez isprava)

(1) Zapovjednik ili vođa plovila dužan, je nakon pristajanja u luku, prijaviti nadležnoj jedinici GPBiH ili drugoj policijskoj jedinici svako lice koje se nalazi

na plovilu bez isprava propisanih za prelazak državne granice kao i lice koje se ukrcalo na plovilo bez odobrenja zapovjednika ili vođe.

(2) Zapovjednik ili vođa plovila neće dopustiti da se lice iz stava (1) ovog člana ili lice kojem je ulazak u BiH zabranjen iskrca s plovila u luku, bez odobrenja GPBiH.

(3) U slučaju da se lice iz st. (1) i (2) ovog člana iskrca s plovila u luku, bez odobrenja GPBiH, zapovjednik, vođa ili vlasnik plovila dužan je podmiriti troškove boravka i udaljenja tog lica iz BiH.

Član 25.

(Ukrcaj lica na plovilo izvan graničnog prijelaza)

(1) Zapovjednik ili vođa plovila u međunarodnom saobraćaju ne smije obaviti ukrcaj ili iskrcaj lica izvan graničnog prijelaza, osim u slučaju spašavanja lica.

(2) Zapovjednik ili vođa plovila u međunarodnom saobraćaju dužan je odmah prijaviti slučaj iz stava (1) ovog člana najbližoj jedinici GPBiH ili drugoj policijskoj jedinici.

Član 26.

(Odobrenje članu posade za kretanje u mjestu zadržavanja broda)

(1) Članu posade stranog broda, koji nema potrebnu vizu za ulazak u BiH, za vrijeme zadržavanja broda na području graničnog prijelaza ili luke, može se izdati odobrenje za kretanje na području mjesta u kojem se nalazi luka.

(2) Odobrenje iz stava (1) ovog člana, na zahtjev zapovjednika stranog broda, izdaje nadležna jedinica GPBiH za vrijeme zadržavanja broda, a najduže do 30 dana.

(3) GPBiH donijet će provedbeni propis o izgledu, sadržaju i načinu izdavanja i o obrascu odobrenja za kretanje u mjestu zadržavanja broda, u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

27. Protokol o režimu plovidbe uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save – Odluka o ratifikaciji Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save i Protokola o režimu plovidbe („Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“ br. 8/03 i 10/04) u relevantnom dijelu glasi:

U skladu sa odredbama člana 10. stava 6. Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save (u daljem tekstu: Sporazum) Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Republika Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija (u daljem tekstu Strane) sporazumjele su se kako slijedi:

Član 1.

Plovidba na rijeci Savi od rkm. 0,00 do rkm. 586,00, rijeci Kolubari od rkm. 0,00 do rkm. 5,00, rijeci Drini od rkm. 0,00 do rkm. 15,00, rijeci Bosni od rkm. 0,00 do rkm. 5,00, rijeci Vrbas od rkm. 0,00 do rkm. 3,00, rijeci Uni od rkm. 0,00 do rkm. 15,00 i rijeci Kupi od rkm. 0,00 do rkm. 5,00 odvijat će se u skladu sa odredbama člana 10. Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save.

Član 2.

1. Plovidba na rijekama iz člana 1. ovog protokola obavljat će se u skladu sa pravilima plovidbe koje određuje Međunarodna komisija za sliv rijeke Save (u daljem tekstu: Savska komisija) i nadležna tijela Strana.

2. Pravila koja određuju nadležna tijela Strana moraju biti u skladu sa odlukama Savske komisije.

Član 3.

Strane priznaju ravnopravni status svim plovilima prilikom:

- a) naplaćivanja plovidbenih i lučkih taksi, usluga i poreza;*
- b) korištenja usluga pilotaže;*
- c) korištenja lučke opreme, mjesta sidrenja, prevodnica i drugih plovidbenih uređaja od opšte koristi;*
- d) utovara i istovara plovila, ukrcavanja i iskrcavanja osoba;*
- e) provođenja svih oblika kontrola i izdavanja dokumenata od nadležnih tijela;*
- f) snabdijevanja plovila gorivom, mazivom, vodom i ostalim potrepštinama i*
- g) rješavanja otpada, otpadnih voda i upotrijebljenih mineralnih ulja nastalih na plovilima.*

Član 4.

1. *Carinsku, policijsku i sanitarnu službu obavljat će nadležna tijela Strana i o svojim pravilima za postupanje izvještavat će Savsku komisiju koja će pomagati pri ujednačavanju tih pravila.*
2. *Carinska, policijska i sanitarna pravila koja se odnose na plovidbu rijekama iz člana 1. ovog protokola primjenjivat će se na plovila bez diskriminacije u odnosu na njihovu državnu pripadnost. Ta pravila moraju biti takve prirode da ne ometaju plovidbu.*
3. *Carinske i granične formalnosti obavljat će se na mjestima koja odrede nadležna tijela Strana. Strane su dužne o lokaciji tih mjesta obavijestiti Savsku komisiju.*

Član 5.

Nadzor sigurnosti plovidbe obavljat će nadležna tijela Strana na ujednačen način u skladu s odlukama Savske komisije i nacionalnim propisima Strana.

28. Na internetskoj stranici Savske komisije https://www.savacommission.org/basic_docs nalazi se Lista nacionalnih tijela strana nadležnih za provođenje Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save. U navedenom dokumentu za Bosnu i Hercegovinu navedena su sljedeća tijela:

- *Ministarstvo komunikacija i prometa BiH;*
- *Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH;*
- *Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva Republike Srpske;*
- *Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodnog gospodarstva i šumarstva;*
- *Ministarstvo prometa i komunikacija Republike Srpske;*
- *Federalno ministarstvo prometa i komunikacija;*
- *Ministarstvo za prostorno uređenje, graditeljstvo i ekologiju Republike Srpske.*

29. Odluka o usvajanju Okvirne strategije prometa Bosne i Hercegovine za period 2016–2030 („Službeni glasnik BiH“ broj 71/16) u relevantnom dijelu glasi:

2.4 Unutrašnji plovni putevi

Uzimajući u obzir morfološke i hidrološke karakteristike vodotoka u BiH, kao i mogućnosti i potrebe za razvoj riječnog prometa, potrebno je odvojeno

posmatrati rijeku Savu a odvojeno ostale rijeke – pritoke Save: rijeke Unu sa Sanom, Vrbas, Bosnu i Drinu. I Drina i Una su plovne rijeke u dužini od oko 15 km od njihovog ušća u rijeku Savu.

Rijeka Sava, kao granični plovni put, zaslužuje posebnu pažnju jer je vrijedan ekonomski potencijal, posebno u pogledu plovidbe i osiguranja uvjeta za ekonomski promet roba.

Na rijeci Savi uspostavljen je međunarodni režim plovidbe te je nadležnost nad prometom podijeljena na:

- Ministarstvo komunikacija i prometa BiH – nadležno za međunarodni promet;*
- Federalno ministarstvo prometa i komunikacija – nadležno za infrastrukturu;*
- Ministarstvo saobraćaja i veza RS – nadležno za infrastrukturu;*
- Prometni odjel u Brčko distriktu – nadležan za infrastrukturu.*

V. Dopustivost

30. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne Hercegovine.

31. Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

32. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnijelo je sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske koje ukupno broji 28 delegata, što čini jednu četvrtinu članova bilo kojeg zakonodavnog organa entiteta, što znači da je, suprotno tvrdnjama Narodne skupštine, zahtjev podnio ovlaštenu subjekt u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U 7/10* od 26. novembra 2010. godine, tačka 21, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

33. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 17. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je predmetni zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlaštenu subjekt i da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 17. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv.

VI. Meritum

34. Podnosioci zahtjeva navode da Zakon o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske (predmetni zakon) nije saglasan sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH.

35. Ustavni sud će obrazloženje odluke podijeliti na dva dijela, i to:

a) Prvi dio obrazloženja odnosit će se na član 4. predmetnog zakona koji se osporava na način da entitet Republika Srpska nema pravni osnov za reguliranje državne imovine u koju, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, svakako spadaju unutrašnje vode, za koje je navedenim članom propisano da su u vlasništvu Republike Srpske.

b) Drugi dio obrazloženja odnosit će se na članove predmetnog zakona kako slijedi: član 2. tačke (11), (12), (20) i (21), član 6. stav (2), član 8. stav (1) alineje 1) i 2), član 10, član 15. stav (2), član 24, član 25. stav (4), član 28. stav (3), član 30. stav (1), član 94. stav (4) i član 95. st. (1) i (2). Navedeni članovi su sporni zato što reguliraju pitanja međunarodnog i međudržavnog prometa i infrastrukture nad vodenim površinama, a za ta pitanja, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, nadležnost imaju isključivo država BiH i njezini organi.

36. Narodna skupština kao donosilac predmetnog zakona osporila je navode podnosioca zahtjeva. Suština navoda jeste da se predmetni zakon odnosi na unutrašnje vode Republike Srpske nad kojim država BiH nema nadležnost prema Ustavu BiH. Šta čini unutrašnje vode propisano je članom 3. predmetnog zakona i nad tim nadležnost ima Republika Srpska.

37. Osporenim članom 4. predmetnog zakona propisano je: „Unutrašnje vode iz člana 3. stav 1. ovog zakona su opća dobra u svojini i posjedu Republike Srpske“. Članom 3. stav 1. predmetnog zakona propisano je: „Unutrašnje vode Republike Srpske (u daljem tekstu: unutrašnje vode) su

rijeke, kanali, jezera i ostali vodeni prostori Republike Srpske na čijim se, određenim plovnim putevima, obavlja plovidba u skladu sa ovim zakonom“. Sinonimi za riječ svojina iz osporenog člana 4. su imovina i vlasništvo.

38. Ustavni sud je u Odluci broj U 1/11 od 13. jula 2012. godine ispitivao da li je Republika Srpska imala ustavnu nadležnost da donese Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja. Međutim, u toj odluci Ustavni sud je objasnio šta se smatra pod pojmom državna imovina. Tako je u tački 62. navedeno: „Državna imovina, iako je to oblik vlasništva koji je po svojoj strukturi sličan građanskopravnom privatnom vlasništvu, predstavlja poseban pravni koncept, te, iz tog razloga, uživa poseban status. Državna imovina je karakteristična po javnopravnoj prirodi odnosa subjekata i korištenja te imovine, kao i njezinog titulara. Ona obuhvata, s jedne strane, pokretne i nepokretne stvari koje su u rukama javne vlasti i koje joj služe radi vršenja te vlasti, s druge strane, ona može obuhvatiti 'javno dobro' (morska voda i morsko dno, riječna voda i riječna korita, jezera, planine i druga prirodna bogatstva, javna prometna mreža, prometna infrastruktura itd.). Ono, po svojoj prirodi, prioritarno služi svim ljudima u državi. Kao takvo, 'javno dobro' može biti izuzeto iz pravnog prometa (*res extra commercium*) zbog svog značaja jer je to jedini način da bude sačuvano i zaštićeno“.

39. Osim toga, u tački 77. Odluke broj U 1/11 Ustavni sud je naglasio da je predmet reguliranja spornog zakona koji se ispituje „nepokretna imovina koja je pripala Bosni i Hercegovini na osnovu Međunarodnog sporazuma o pitanjima sukcesije“ i „nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša SRBiH“. Međutim, u nastavku obrazloženja (vidi tačku 82) Ustavni sud je dodatno pojasnio da se pod pojmom državne imovine ne mogu smatrati samo nekretnine u smislu zgrada i ostalog, te je dalje naglasio: „Ustavni sud ponavlja da državna imovina ima poseban status. Ona obuhvata, s jedne strane, pokretne i nepokretne stvari koje su u rukama javne vlasti i koje joj služe radi vršenja te vlasti. S druge strane, državna imovina može obuhvatiti javno dobro, koje po svojoj prirodi prioritarno služi svim ljudima u državi (tekuća voda, zaštita klimatskih uvjeta života, zaštita drugih prirodnih resursa kao što su šume, nužna državna infrastrukturna mreža u smislu Aneksa 9 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH itd.). Takva imovina predstavlja odraz državnosti, njezinog suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Također, ne može se zanemariti interes BiH da zadrži 'javno dobro' kao dio državne imovine koja služi svim građanima BiH, koje nije nužno da bi se djelotvorno izvršavala specifična nadležnost određenog administrativno-teritorijalnog nivoa u državi. Osim toga, ta imovina može služiti i kao 'drugi način finansiranja troškova potrebnih za izvršavanje nadležnosti institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH' u smislu člana IV/4.b) u vezi sa članom VIII/3. Ustava BiH“.

40. Iz citirane prakse Ustavnog suda proizlazi da se vode kao javna dobra smatraju državnom imovinom. Kada se osporeni član 4. čita zajedno s odredbama člana 3. stav (1) predmetnog zakona, proizlazi da se pod unutrašnjim vodama smatraju „vodení prostori (...) na čijim se određenim plovnim putevima obavlja plovidba“. Međutim, očigledno je da se pod „unutrašnjim vodama“, odnosno „vodenim prostorima“ iz navedenih članova predmetnog zakona smatraju vode kao javna dobra, za koje je Ustavni sud ranije zauzeo stav da ulaze u okvir državne imovine (riječna voda i riječna korita, jezera, tekuća voda, kako je to navedeno u citiranim tačkama 62. i 82. u Odluci broj U 1/11). Ustavni sud u konkretnom slučaju smatra da su „unutrašnje vode“ iz osporenog člana 4. obuhvaćene pojmom državne imovine. Za Ustavni sud ne može biti opravdanje ukazivanje zakonodavca da se radi o „unutrašnjim vodama na teritoriji Republike Srpske“ jer se opet sve to nalazi na teritoriji države BiH. U smislu pojma titulara državne imovine ne postoje neke apstraktne „vanjske vode“ da bi onda zakonodavac mogao da pravi razliku u odnosu na „unutrašnje vode“ na teritoriji Republike Srpske koje su njegova imovina.

41. Kako je osporenim članom 4. predmetnog zakona propisano da su unutrašnje vode „u vlasništvu Republike Srpske“, one su na taj način pravno evidentirane kao imovina Republike Srpske i dodijeljene su Republici Srpskoj. Prethodno je obrazloženo da državna imovina (imovina države BiH) obuhvata unutrašnje vode. Stoga, Ustavni sud mora zaključiti da je sporna odredba protivna čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH zato što o državnoj imovini, kako to proizlazi iz Odluke broj U 1/11, a što Ustavni sud podržava i u ovom slučaju, treba da se odluči na nivou države BiH jer je odluka o statusu državne imovine u isključivoj nadležnosti države u smislu citiranih ustavnih odredbi.

42. Međutim, za razliku od predmeta u kojem je donesena Odluka broj U 1/11, ovdje ustavnost cijelog zakona nije dovedena u pitanje. Entitet Republika Srpska nesumnjivo ima nadležnost da regulira plovidbu na „određenim“ unutrašnjim vodama, o čemu će se govoriti u nastavku obrazloženja.

43. U ovom dijelu obrazloženja ispitat će se ustavnost odredaba predmetnog zakona kako slijedi: član 2. tačke (11), (12), (20) i (21), član 6. stav (2), član 8. stav (1) alineje 1) i 2), član 10, član 15. stav (2), član 24, član 25. stav (4), član 28. stav (3), član 30. stav (1), član 94. stav (4) i član 95. st. (1) i (2).

44. Navedeni članovi predmetnog zakona ispitat će se zajedno zato što Ustavni sud smatra da se isto obrazloženje odnosi na sve osporene odredbe.

45. Kako je nagoviješteno u prethodnom dijelu obrazloženja, Ustavni sud smatra da Republika Srpska ima nadležnost da regulira pitanje unutrašnje plovidbe, ali isključivo na unutrašnjim vodama. Pod „isključivo unutrašnjim vodama“, u smislu ustavne podjele nadležnosti, Ustavni sud smatra vode Republike Srpske koje nisu istovremeno i državne granice i međunarodne plovne rijeke.

46. Iz člana 3. stav (1) predmetnog zakona vidljivo je da se razna pitanja unutrašnje plovidbe, koja se reguliraju osporenim članovima, odnose na sve unutrašnje vode koje se nalaze u Republici Srpskoj. U tome Ustavni sud vidi glavni problem. Nesporno je da rijeke Sava i Drina teku kroz Republiku Srpsku. Međutim, nesporno je da rijeke Sava i Drina čine dio državne granice prema Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji, a ujedno su i međunarodne plovne rijeke. Predmetni zakon, a to je vidljivo iz odredaba zakona i odgovora Narodne skupštine, ustanovljava isključivu nadležnost Republike Srpske nad pitanjima unutrašnje plovidbe na svim vodenim tokovima u Republici Srpskoj, uključujući i rijeku Savu i rijeku Drinu, bez obzira na to što su te rijeke dio državne granice i istovremeno su i međunarodne plovne rijeke. Ustavni sud ne vidi nijedan razlog zašto bi se riječni dio granice tretirao drugačije u odnosu na kopnenu, morsku ili zračnu granicu, nad kojima nesporno određene nadležnosti imaju državni organi (na primjer, carinska služba, granična policija itd.). Prema postojećim državnim zakonima, posebno prema odredbama Zakona o graničnoj kontroli („Službeni glasnik BiH“ br. 53/09, 54/10 i 47/14), postoje ovlaštenja državnih organa na plovnim rijekama na kojima se odvija međunarodna plovidba, na primjer, Granična policija BiH ima ovlaštenja da daje odobrenje za krstarenje i zaustavljanje stranih plovila (član 22), zatim da privremeno zabrani ili ograniči plovidbu (član 23), regulira obavezu prijave lica bez isprava (član 24), kao i ukrcaj plovila izvan graničnog prijelaza (član 25), te izdaje odobrenje članu posade za kretanje u mjestu zadržavanja broda (član 26).

47. Osim toga, pitanja plovidbe na međunarodnim plovnim rijekama regulirana su Okvirnim sporazumom o slivu rijeke Save i Protokolom o režimu plovidbe (Odluka o ratifikaciji Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save i Protokola o režimu plovidbe, „Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“ br. 8/03 i 10/04) gdje je npr. članom 4 (Protokol o režimu plovidbe) propisano da će carinsku, policijsku i sanitarnu službu obavljati nadležna tijela strana potpisnica Sporazuma. Međutim, kao što ne postoje garancije da će se poštovati nadležnosti državnih organa iz citiranih odredaba Zakona o graničnoj kontroli, ni iz osporenih odredaba predmetnog zakona se ne vidi da će se poštovati nadležnosti državnih organa na koje se odnosi spomenuti član 4. Protokola o režimu plovidbe. Nesporno je da prema državnim zakonima postoje ovlaštenja državnih organa u odnosu na „carinsku i policijsku službu“ koja su navedena u članu 4. Protokola o režimu plovidbe. Na

internetskoj stranici Savske komisije kao nacionalna tijela nadležna za provođenje Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save navedeni su: Ministarstvo komunikacija i prometa BiH i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (u ime države BiH), a u ime entiteta Republike Srpske kao nadležna tijela određeni su: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, Ministarstvo prometa i komunikacija Republike Srpske i Ministarstvo za prostorno uređenje, graditeljstvo i ekologiju Republike Srpske. Prema Odluci o usvajanju Okvirne strategije prometa BiH za period 2016–2030 („Službeni glasnik BiH“ broj 71/16), na rijeci Savi uspostavljen je međunarodni režim plovidbe, dok je nadležnost nad prometom podijeljena na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH – nadležno za međunarodni promet i Ministarstvo prometa i komunikacija Republike Srpske – nadležno za infrastrukturu. Uprkos tome, u odgovoru Narodne skupštine, kada se poziva na citirane akte, uopće se ne spominju državni organi i određena nadležnost državnih organa, već se spominju samo nadležnosti entiteta Republika Srpska, i to na način da se može zaključiti da su sva pitanja koja se odnose na unutrašnju plovidbu na međudržavnim i međunarodnim plovnim rijekama (Sava i Drina) u isključivoj nadležnosti Republike Srpske.

48. Narodna skupština ne može zasnivati svoju isključivu nadležnost nad reguliranjem pitanja unutrašnje plovidbe na rijeci Savi i Drini samo zato što one u određenom dijelu protječu kroz Republiku Srpsku. Ustavni sud je slično zaključio i za reguliranje pitanja imovine (vlasništva) nad vodenim tokovima u Republici Srpskoj.

49. Stoga, pitanja koja se odnose na plovidbu međudržavnim i međunarodnim rijekama, kao i nadležnost u vezi s tim između državnih i entitetskih organa treba regulirati zakonom koji će biti donesen na državnom nivou jer su ta pitanja u isključivoj nadležnosti države BiH prema čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH.

50. Imajući u vidu da navedeno nije urađeno, a sporne odredbe predmetnog zakona se mogu primijeniti na rijeke Savu i Drinu koje su dio granice BiH, a ujedno su i međunarodne plovne rijeke, Ustavni sud zaključuje da članovi predmetnog zakona kako slijedi: član 2. tačke (11), (12), (20) i (21), član 6. stav (2), član 8. stav (1) alineje 1) i 2), član 10, član 15. stav (2), član 24, član 25. stav (4), član 28. stav (3), član 30. stav (1), član 94. stav (4) i član 95. st. (1) i (2) nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH.

VII. Zaključak

51. Ustavni sud zaključuje da odredbe člana 2. tačke (11), (12), (20) i (21), člana 4, člana 6. stav (2), člana 8. stav (1) alineje 1) i 2), člana 10, člana 15. stav (2), člana 24, člana 25. stav (4), člana

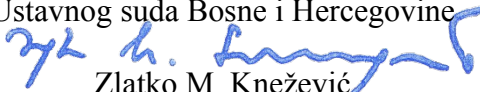
28. stav (3), člana 30. stav (1), člana 94. stav (4) i člana 95. st. (1) i (2) Zakona o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 54/19) nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine zato što se pitanja koja se odnose na plovidbu međudržavnim i međunarodnim rijekama, kao i nadležnost u vezi s tim između državnih i entitetskih organa trebaju regulirati zakonom koji će biti donesen na državnom nivou jer su ta pitanja, prema navedenim odredbama Ustava BiH, u isključivoj nadležnosti države BiH.

52. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

53. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati prijedlog podnosioca zahtjeva za donošenje privremene mjere.

54. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, predsjednik Zlatko M. Knežević i sudija Miodrag Simović su dali izjave o neslaganju s odlukom većine.

55. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Zlatko M. Knežević