

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 9/19**, rješavajući zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) alineja b), članka 59. st. (1) i (2), članka 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, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Margarita Caca-Nikolovska, dopredsjednica

Tudor Pantiru, sudac

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudac

Seada Palavrić, sutkinja

Giovanni Grasso, sudac

na sjednici održanoj 6. veljače 2020. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

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

utvrđuje se da odredbe članka 2. točke (11), (12), (20) i (21), članka 4., članka 6. stavak (2), članka 8. stavak (1) alineje 1) i 2), članka 10., članka 15. stavak (2), članka 24., članka 25. stavak (4), članka 28. stavak (3), članka 30. stavak (1), članka 94. stavak (4) i članka 95. st. (1) i (2) Zakona o unutaršnjoj 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 člankom 61. stavak (2) Ustava Bosne i Hercegovine, ukidaju se odredbe članka 2. točke (11), (12), (20) i (21), članka 4., članka 6. stavak (2), članka 8. stavak (1) alineje 1) i 2), članka 10., članka 15. stavak (2), članka 24., članka 25. stavak (4), članka 28. stavak (3), članka 30. stavak (1), članka 94. stavak (4) i članka 95. st. (1) i (2) Zakona o unutaršnjoj plovidbi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 54/19).

Ukinute odredbe članka 2. točke (11), (12), (20) i (21), članka 4., članka 6. stavak (2), članka 8. stavak (1) alineje 1) i 2), članka 10., članka 15. stavak (2), članka 24., članka 25. stavak (4), članka 28. stavak (3), članka 30. stavak (1), članka 94. stavak (4) i članka 95. st. (1) i (2) Zakona o unutaršnjoj plovidbi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 54/19), u skladu sa člankom 61. stavak (3) Pravila Ustavnog suda, prestaju važiti narednog dana od dana objave 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: podnositelji zahtjeva), podnijeli su 24. listopada 2019. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 2. točke (11), (12), (20) i (21),

članka 4., članka 6. stavak (2), članka 8. stavak (1) alineje 1) i 2), članka 10., članka 15. stavak (2), članka 24., članka 25. stavak (4), članka 28. stavak (3), članka 30. stavak (1), članka 94. stavak (4) i članka 95. st. (1) i (2) Zakona o unutarnjoj plovidbi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 54/19, u daljnjem tekstu: predmetni zakon) sa člankom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na temelju članka 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. prosinca 2019. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

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

5. U odnosu na državnu imovinu, podnositelji zahtjeva ukazuju na Zakon o pretvorbi društvene imovine u državnu imovinu iz 1994. godine, Odluku Ustavnog suda broj U 1/11 od 13. srpnja 2012. godine i stajališta 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. Podnositelji 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 teritoriju 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). Podnositelji zahtjeva navode da se slično radi i s pobijanim odredbama predmetnog zakona.

6. Podnositelji zahtjeva (u svezi s međunarodnim i međudržavnim prometom i infrastrukturom) ukazuju na to da Ustav BiH u članku III/1. utvrđuje nadležnosti institucija BiH tako da kao isključive nadležnosti institucija BiH, između ostalog, određuje i vanjsku politiku (točka a) i uspostavu i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava (točka h). Podnositelji zahtjeva ukazuju na relevantna stajališta iz Odluke Ustavnog suda broj U 9/00 od 3. studenog 2000. godine (odlučivalo se o ustavnosti Zakona o Državnoj graničnoj službi BiH), kao i na zakone koje je donijela Parlamentarna skupština BiH na temelju članka IV/4.(e) Ustava BiH, a koji se tiču međunarodnog i međudržavnog prometa i infrastrukture, s kojima pobijane odredbe predmetnog zakona nisu usuglašene, ukazujući na Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (članak 10.), Zakon o graničnoj kontroli (čl. 22–26.) i Zakon o Graničnoj policiji BiH.

7. Podnositelji zahtjeva smatraju da iz citiranih propisa proizlazi da na državnoj razini 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 svezi s tim, napominje se da vodene površine na teritoriju bilo kojeg entiteta, koje graniče sa susjednim državama nad kojima se uspostavljaju režimi međunarodnog prometa, a na temelju ovlasti iz Ustava BiH, trebaju biti predmet posebnih propisa na razini BiH. Podnositelji zahtjeva ukazuju i na Okvirnu strategiju prometa BiH za razdoblje 2016–2030. god., kao i Okvirni sporazum o slivu rijeke Save i Protokol o režimu plovidbe (npr. članak 2. stavak (1) i članak 4. stavak (3)), uz naglasak da je Okvirnim sporazumom već riješeno pitanje plovidbe na rijeci Savi. Prema Okvirnoj strategiji prometa BiH za razdoblje 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 temelju navedenog, može se zaključiti da dodjela tih pitanja u nadležnost entitetskih ministarstava, na način kako je određeno pobijanim odredbama predmetnog zakona, predstavlja kršenje čl. III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine.

8. Podnositelji zahtjeva navode da su, prema odredbi članka III/3.(b) Ustava BiH, opća načela 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 uspostavi međunarodnog režima plovidbe rijekom Savom i njezinim plovnim pritokama. U sklopu tog sporazuma BiH je preuzela obvezu iz Protokola o režimu

plovidbe prema kojoj će se plovidba na rijekama savskog sliva obavljati u skladu s pravilima plovidbe koja određuju Međunarodno povjerenstvo 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 svezi 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 svezi s njima i sl.) međunarodna obveza države BiH. Zadiranje u ova pitanja, kako je to urađeno pobijanim odredbama Zakona o unutarnjoj plovidbi Republike Srpske, predstavlja zadiranje u međunarodne obveze BiH koje je ona preuzela ratificiranjem Okvirnog sporazuma o rijeci Savi, te na taj način predstavlja djelovanje entitetskog zakonodavca koje je protivno odredbama članka III/3.(b) Ustava BiH i ne može ostati na snazi. Zbog svega toga, podnositelji zahtjeva smatraju da je pitanje unutarnje plovidbe prvenstveno trebalo regulirati zakonom na razini 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. Podnositelji zahtjeva navode da je Ustavom BiH (članak I/1.) jasno određeno da će BiH nastaviti svoje pravno postojanje prema međunarodnom pravu kao država s modificiranom unutarnjom strukturom i na načelima demokracije, ravnopravnosti i poštovanja ljudskih prava. Podnositelji zahtjeva ističu da u BiH još uvijek postoje, reklo bi se i jačaju, skupine koje nisu sklone zajedničkoj državi, te ukazuju na njihovo djelovanje. Kao primjer navode blokade procesa odlučivanja na državnoj razini i intenziviranje zakonodavne aktivnosti na nižim razinama, ali izvan 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 ovlasti entitetima koje im Ustav BiH nije dao, odnosno uzurpirati ovlasti države Bosne i Hercegovine. Eklatantan primjer za to je i Zakon o unutarnjoj plovidbi BiH koji je u formi prednacrtu u proceduri od 2005. godine, a koji ni do danas nije prošao parlamentarnu proceduru. Podnositelji zahtjeva ukazuju na to da prednacrt zakona na državnoj razini uređuje pitanja koja se odnose na plovila, poslove i režim plovidbe, kontrolu i sigurnost transporta, definira prioritete pravce za unapređenje suradnje u svezi s revitalizacijom plovnog puta, harmonizaciju sustava i unificiranje pravila plovidbe. Međutim, ni nakon gotovo petnaest godina on nije usvojen u

parlamentarnoj proceduri na razini BiH, ali je zakonodavac u Republici Srpskoj preuzeo i regulirao njegovu materiju donoseći Zakon o unutarnjoj plovidbi Republike Srpske.

10. Podnositelji zahtjeva navode da kontinuitet države BiH, kako je propisano člankom 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 razini BiH. Jednostrano rješenje koje je uspostavljeno odredbom članka 4. pobijanog zakona predstavlja kršenje članka I/1. Ustava BiH. Podnositelji zahtjeva ukazuju na to da je Ustavni sud u Odluci broj U 1/11 definirao pojam državne imovine, te je utvrdio da ona obuhvaća, između ostalog, morsku vodu i morsko dno, riječnu vodu i riječna korita itd., te da po svojoj naravi prioritarno služi svim ljudima u državi i predstavlja odraz državnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH (vidi točku 62.). I pored toga što je očito da rijeke, kanali, jezera i ostali vodeni prostori iz članka 3. stavak 1. predmetnog zakona predstavljaju dio državne imovine, predmetni zakon je pobijanom odredbom članka 4. propisao da je to opće dobro u vlasništvu i posjedu Republike Srpske.

11. Podnositelji zahtjeva ističu da Ustav BiH sadrži brojne odredbe o podjeli nadležnosti između države BiH i entiteta. Iako su člankom 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 promatrati u kontekstu cjelokupnog teksta Ustava BiH. U svezi s tim, a na temelju 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 članka III/1., IV/4., V/3., ali i u drugim odredbama Ustava BiH kao što su čl. I/4. i I/7. U svezi s nadležnošću države i podjelom nadležnosti između države i njezinih entiteta (u konkretnom slučaju u svezi s pobijanjem odredaba predmetnog zakona), podnositelji zahtjeva ističu međunarodne obveze države BiH i obvezu entiteta da se pridržavaju Ustava BiH i odluka institucija Bosne i Hercegovine koje su sadržane u članku III/3.(b) Ustava BiH.

12. Podnositelji zahtjeva su tražili da Ustavni sud donese odluku kojom usvaja zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 2. točke (11), (12), (20) i (21), članka 4., članka 6. stavak (2), članka 8. stavak (1) alineje 1) i 2), članka 10., članka 15. stavak (2), članka 24., članka 25. stavak (4), članka 28. stavak (3), članka 30. stavak (1), članka 94. stavak (4) i članka 95. st. (1) i (2) Zakona o unutarnjoj

plovidbi Republike Srpske i utvrđuje da pobijani članci predmetnog zakona nisu u suglasnosti sa čl. I/1., III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava BiH, te da prestaju važiti.

13. Podnosioci zahtjeva su predložili da, radi sprječavanja štetnih posljedica koje bi pobijane odredbe mogle proizvesti, Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom se zabranjuje primjena pobijanih članaka navedenog zakona.

b) Odgovor na zahtjev

14. U odgovoru na zahtjev Narodna skupština je ukazala da je člankom III/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine propisano da sve vladine funkcije i ovlasti koje tim Ustavom nisu izričito dane institucijama BiH pripadaju entitetima. Imajući u vidu tu odredbu, kao i članak III/1. Ustava Bosne i Hercegovine, Zakon o unutarnjoj plovidbi je donijet u skladu s Ustavom Republike Srpske. Dalje, Narodna skupština ukazuje da je člankom 1. Zakona o unutarnjoj plovidbi Republike Srpske propisano da se njime uređuju uvjeti i način korištenja unutarnjih voda i obala unutarnjih voda Republike Srpske za plovidbu, sigurnost plovidbe na unutarnjim 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 informacijski sustav i tehničko održavanje vodnih puteva. Dakle, predmetnim zakonom se uređuje unutarnja plovidba na unutarnjim vodama Republike Srpske, što nikako ne može biti u suprotnosti sa člankom I/1., člankom III/3.(b) i člankom IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine.

15. Nadalje je ukazano da se člankom 2. predmetnog zakona uređuje korištenje pojedinih izraza koji nemaju normativni karakter, tako da je točkom 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 točkom 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 unutarnjim 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 članak 2. Protokola o režimu plovidbe uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save. Također, ukazano je na članak 2. Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save kojim je, kako je navedeno u odgovoru, „definiran položaj Republike Srpske i njezinih

nadležnih institucija“, a u popisu priloženom uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save i Protokol o režimu plovidbe kao tijela nadležna za provedbu 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, vodnog gospodarstva i šumarstva Republike Srpske. Stoga je jasno da predmetni zakon ni u kojem slučaju ne uređuje pitanje međunarodne plovidbe, nego način i uvjete korištenja unutarnjih voda Republike Srpske, zbog čega je bilo nužno u članku 2. točke 20. i 21. navesti što se podrazumijeva pod terminom „strano plovilo“ i „strano javno plovilo“, te u članku 10. propisati način i uvjete pod kojim strano plovilo može koristiti plovne puteve Republike Srpske.

17. Dalje se u odgovoru navodi da je u članku 3. predmetnog zakona uređeno pitanje unutarnjih voda Republike Srpske, koje čine rijeke, kanali i jezera i ostali vodeni prostori Republike Srpske, na čijim se određenim plovnim putevima obavlja plovidba, a člankom 4. propisuje se da su unutarnje 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 unutarnje 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 sprječavanje svakog štetnog postupanja s unutarnjim vodama Republike Srpske, te utvrđivanje načina i uvjeta za sigurno korištenje unutarnjih plovnih puteva, kao i održavanje i upravljanje plovnim putevima Republike Srpske.

18. Nadalje, člankom 8. uređeno je pitanje režima plovidbe na unutarnjim 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 unutarnjih voda Republike Srpske za plovidbu, kao i sigurnost plovidbe na tim vodama. Prema istoj analogiji, u članku 24. stavak 1. propisano je da luke, odnosno pristaništa mogu biti otvoreni za javni promet (međunarodni i unutarnji) 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 članku 23. stavak 1. predmetnog zakona, kao i definiciju objekata sigurnosti plovidbe iz članka 20. stavak 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 članak III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

19. Narodna skupština navodi da je pobijanim člankom 28. stavak 3. predmetnog zakona propisano da Vlada donosi odluku kojom se određuju zimovnici na unutarnjim plovnim putevima

Republike Srpske na kojima se primjenjuje međunarodni ili međudržavni režim plovidbe i propisuje uvjete koje zimovnici trebaju obvezno ispunjavati. S obzirom na to da je člankom 27. stavak 2. propisano što 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 unutarnjih voda i za čiju je izgradnju, odnosno uporabu nužno pribavljanje suglasnosti od organa nadležnog za uređenje prostora i građenja, obveza vlasnika prometne infrastrukture (a što je u konkretnom slučaju Republika Srpska) jeste da uređuje tu materiju.

20. Člankom 30. stavak 1. propisano je da se na plovnom putu na kojem je uspostavljen međunarodni režim plovidbe uspostavlja riječni informacijski sustav (RIS) s ciljem pružanja informacijskih usluga u planiranju i upravljanju plovidbom, koji je pod jednakim uvjetima dostupan svim korisnicima sustava. Plovidba na plovnom putu na kojem je uspostavljen međunarodni režim plovidbe obavlja se u skladu s pravilima Međunarodnog povjerenstva za sliv rijeke i obvezama koje proistječu iz direktiva EU. Imajući u vidu navedeno, predmetni zakon je usklađen s Direktivom 2005/44 EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. godine o usklađenim riječnim informacijskim sustavima (RIS) na unutarnjim vodnim putevima.

21. U pobijanom članku 94. stavak 4. propisano je da je međunarodni prijevoz prijevoz plovilima iz bilo koje domaće luke, odnosno pristaništa u stranu luku, odnosno pristanište ili obratno. Tom odredbom samo se definira što se podrazumijeva pod međunarodnim prometom. Člankom 95. st. 1. i 2. uređeni su uvjeti koje je brodar obvezan ispunjavati za obavljanje javnog prijevoza putnika i stvari u unutarnjem i međunarodnom prometu, kao i uvjeti za prijevoz za vlastite potrebe u unutarnjem i međunarodnom prometu.

22. Na temelju svega navedenog, kako je istaknuto u odgovoru, jasno je vidljivo da nisu utemeljene tvrdnje podnositelja zahtjeva da su sva pitanja u svezi s međunarodnim prometom i infrastrukturom (međunarodni plovni putevi i na njima uspostavljene luke, pristaništa, zimovnici, međunarodni režim plovidbe i međudržavni režim plovidbe) međunarodna obveza Bosne i Hercegovine, te da Zakon o unutarnjoj plovidbi Republike Srpske predstavlja zadiranje u međunarodne obveze 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 članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, tj. da je pobijana zakonska odredba u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

IV. Relevantni propisi

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

Članak I.

Bosna i Hercegovina

1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čiji je oficijelni naslov od sada "Bosna i Hercegovina", nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa svojim unutaršnjim ustrojem izmijenjenim kako je to predviđeno ovim Ustavom, sa svojim međunarodno priznatim granicama. [...]

Članak III.

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

a) Sve vladine funkcije i ovlasti, koje po ovom Ustavu nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima.

b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog sustava Bosne i Hercegovine i entiteta.

Članak IV.

Parlamentarna skupština

4. Ovlasti

Parlamentarna skupština je nadležna za:

e) Ostale stvari potrebite za izvršavanje njezinih dužnosti ili one koje su joj dodijeljene uzajamnim sporazumom entiteta.

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

GLAVA I.

*OSNOVNE ODREDBE**Članak 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 informacijski sistem, tehničko održavanje vodnih puteva.

Članak 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 informacijski 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,

[...]

Članak 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).*

Članak 4.

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

GLAVA II.

SIGURNOST PLOVIDBE

1. Zajedničke odredbe

Članak 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

Članak 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.*

Članak 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.*

Članak 15.

[...]

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

[...]

Članak 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 članku 6. stavak 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.*

Članak 25. stavak 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.*

Članak 28. stavak 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.

Članak 30.

(1) Na plovnom putu na kojem je uspostavljen međunarodni režim plovidbe uspostavlja se riječni informacijski sistem (RIS), s ciljem pružanja informacijskih usluga u planiranju i upravljanju plovidbom, koji je pod jednakim uvjetima dostupan svim korisnicima sistema.

[...]

Članak 94. stavak 4.

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

Članak 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 tijelima 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:

Članak 10.

Ministarstvo komunikacija i prometa mjerodavno je za:

- politiku i reguliranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih uređaja;*
- međunarodni i međuentitetski promet i infrastrukturu;*

- *pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija i prometa;*
- *odnose s 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 informacijskih tehnologija;*
- *poslove kontrole neometanog transporta u međunarodnom transportu;*
- *civilno zrakoplovstvo i nadzor zračnog prometa.*

U sastavu ovoga 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:

Članak 22.

(Odobrenje za krstarenje i zaustavljanje stranih plovila)

- (1) Strana plovila za razonodu ili šport mogu krstariti i zaustavljati se duž obalnog mora BiH, kao i na rijekama na kojima se odvija međunarodna plovidba, ako za to dobiju odobrenje.*
- (2) Odobrenje iz stavka (1) ovoga članka može biti izdano stranom plovilu za razonodu ili šport ukoliko posada toga plovila ispunjava opće uvjete za ulazak u BiH propisane člankom 8. stavak (2) ovoga Zakona, a plovilo ima odgovarajuće dokumente.*
- (3) Odobrenje izdaje najbliža lučka kapetanija, uz suglasnost mjesno nadležne jedinice GPBiH i UNO-a, nakon uplovljavanja stranog plovila iz stavka (1) ovoga članka u domaće vode.*
- (4) Odobrenje za strana plovila iz stavka (1) ovoga članka koja su dopremljena u BiH kopnenim putem izdaje najbliža lučka kapetanija.*

(5) *Odobrenje iz stavka (1) ovoga članka sadrži karakteristike stranog plovila namijenjenog razonodi ili športu, podatke o posadi i putnicima na tom plovilu, kao i rok važenja odobrenja.*

Članak 23.

(Privremena zabrana ili ograničenje plovidbe)

GPBiH može privremeno zabraniti ili ograničiti plovidbu na određenome dijelu rijeke na kojoj se odvija međunarodna plovidba ili obalnog mora ako to nalažu razlozi sigurnosti granice.

Članak 24.

(Obveza prijave osoba bez isprava)

(1) *Zapovjednik ili voditelj plovila dužan je nakon pristajanja u luku prijaviti nadležnoj jedinici GPBiH ili drugoj policijskoj jedinici svaku osobu koja se nalazi na plovilu bez isprava propisanih za prelazak državne granice, kao i osobu koja se ukrcala na plovilo bez odobrenja zapovjednika ili voditelja.*

(2) *Zapovjednik ili voditelj plovila neće dopustiti osobi iz stavka (1) ovoga članka ili osobi kojoj je zabranjen ulazak u BiH da se iskrca s plovila u luku bez odobrenja GPBiH.*

(3) *U slučaju iskrcaja osobe iz st. (1) i (2) ovoga članka s plovila u luku bez odobrenja GPBiH, zapovjednik, voditelj ili vlasnik plovila dužan je podmiriti troškove boravka i udaljenja te osobe iz BiH.*

Članak 25.

(Ukrcaj osoba na plovilo izvan graničnog prijelaza)

(1) *Zapovjednik ili voditelj plovila u međunarodnom prometu ne smije ukrcati ili iskrcati osobu izvan graničnog prijelaza, osim u slučaju spašavanja ljudi.*

(2) *U slučaju iz stavka (1) ovoga članka zapovjednik ili voditelj plovila u međunarodnom prometu dužan je to odmah prijaviti najbližoj jedinici GPBiH ili drugoj policijskoj jedinici.*

Članak 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 stavka (1) ovoga članka, na zahtjev zapovjednika stranog broda, izdaje nadležna jedinica GPBiH za vrijeme zadržavanja broda, a najdulje do 30 dana.

(3) GPBiH će u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona donijeti provedbeni propis o izgledu, sadržaju i načinu izdavanja i o obrascu odobrenja za kretanje u mjestu zadržavanja broda.

27. **Protokol o režimu plovidbe uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save – Odluka o ratificiranju 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 članka 10., stavka 6. Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save (u daljnjem tekstu: Sporazum) Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Republika Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija (u daljnjem tekstu Stranke) sporazumjele su se kako slijedi:

Članak 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 odvijati će se u skladu sa odredbama članka 10. Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save.

Članak 2.

1. Plovidba na rijekama iz članka 1. ovog protokola obavljati će se u skladu sa pravilima plovidbe koje određuje Međunarodna komisija za sliv rijeke Save (u daljnjem tekstu: Savska komisija) i nadležna tijela stranaka.

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

Članak 3.

Stranke priznaju ravnopravni status svim plovilima prilikom:

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

Članak 4.

1. Carinsku, policijsku i sanitarnu službu obavljati će nadležna tijela stranaka i o svojim pravilima za postupanje izvještavati će Savsku komisiju koja će pomagati pri ujednačavanju tih pravila.

2. Carinska, policijska i sanitarna pravila koja se odnose na plovidbu rijekama iz članka 1. ovog protokola primjenjivati će se na plovila bez diskriminacije u odnosu na njihovu državnu pripadnost. Ta pravila moraju biti takve naravi da ne ometaju plovidbu.

3. Carinske i granične formalnosti obavljati će se na mjestima koje odrede nadležna tijela stranaka. Stranke su dužne o lokaciji tih mjesta obavijestiti Savsku komisiju.

Članak 5.

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

28. Na internetskoj stranici Savskog povjerenstva https://www.savacommission.org/basic_docs nalazi se Popis nacionalnih tijela stranaka nadležnih za provedbu 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 razdoblje 2016–2030 („Službeni glasnik BiH“ broj 71/16) u relevantnom dijelu glasi:

2.4 Unutarnji plovni putevi

Uzimajući u obzir morfološke i hidrološke značajke vodotoka u BiH, kao i mogućnosti i potrebe za razvitak riječnog prometa, potrebno je odvojeno promatrati rijeku Savu a odvojeno ostale rijeke – pritoke Save: rijeke Unu sa Sanom, Vrbas, Bosnu i Drinu. I Drina i Una su plovne rijeke u duljini od oko 15 km od njihovog ušća u rijeku Savu.

Rijeka Sava, kao granični plovni put, zaslužuje posebnu pozornost 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 mjerodavnost nad prometom podijeljena na:

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

V. Dopustivost

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

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

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i

jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:

- Je li odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela 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 ovlašteni subjekt u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U 7/10* od 26. studenog 2010. godine, točka 21., dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

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

VI. Meritum

34. Podnositelji zahtjeva navode da Zakon o unutarnjoj plovidbi Republike Srpske (predmetni zakon) nije suglasan 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 članak 4. predmetnog zakona koji se pobija na način da entitet Republika Srpska nema pravnu osnovu za reguliranje državne imovine u koju, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, svakako spadaju unutarnje vode, za koje je navedenim člankom propisano da su u vlasništvu Republike Srpske.

b) Drugi dio obrazloženja odnosit će se na članke predmetnog zakona kako slijedi: članak 2. točke (11), (12), (20) i (21), članak 6. stavak (2), članak 8. stavak (1) alineje 1) i 2), članak

10., članak 15. stavak (2), članak 24., članak 25. stavak (4), članak 28. stavak (3), članak 30. stavak (1), članak 94. stavak (4) i članak 95. st. (1) i (2). Navedeni članci su sporni zato što reguliraju pitanja međunarodnog i međudržavnog prometa i infrastrukture nad vodenim površinama, a za ta pitanja, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, nadležnost imaju isključivo država BiH i njezini organi.

36. Narodna skupština kao donositelj predmetnog zakona pobila je navode podnositelja zahtjeva. Suština navoda jeste da se predmetni zakon odnosi na unutarnje vode Republike Srpske nad kojim država BiH nema nadležnost prema Ustavu BiH. Što čini unutarnje vode propisano je člankom 3. predmetnog zakona i nad tim nadležnost ima Republika Srpska.

37. Pobijanim člankom 4. predmetnog zakona propisano je: „Unutrašnje vode iz članka 3. stavak 1. ovog zakona su opća dobra u svojini i posjedu Republike Srpske“. Člankom 3. stavak 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 vlasništvo iz pobijanog članka 4. su imovina i vlasništvo.

38. Ustavni sud je u Odluci broj U 1/11 od 13. srpnja 2012. godine ispitivao je li Republika Srpska imala ustavnu nadležnost da donese Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja. Međutim, u toj odluci Ustavni sud je objasnio što se smatra pod pojmom državna imovina. Tako je u točki 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 obuhvaća, 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, prioritetno 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 točki 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 temelju Međunarodnog sporazuma o pitanjima sukcesije“ i „nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša SRBiH“. Međutim, u nastavku obrazloženja (vidi točku 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 obuhvaća, 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 prioritetno 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 određene administrativno-teritorijalne razine u državi. Osim toga, ta imovina može služiti i kao 'drugi način financiranja troškova potrebnih za izvršavanje nadležnosti institucija BiH i međunarodnih obveza BiH' u smislu članka IV/4.(b) u svezi sa člankom VIII/3. Ustava BiH“.

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

41. Kako je pobijanim člankom 4. predmetnog zakona propisano da su unutarnje 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) obuhvaća unutarnje 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 se o državnoj imovini, kako to proizlazi iz Odluke broj U 1/11, a što Ustavni sud podržava i u ovom slučaju, treba odlučiti na razini države

BiH jer je odluka o statusu državne imovine u isključivoj nadležnosti države u smislu citiranih ustavnih odredaba.

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 regulirati plovidbu na „određenim“ unutarnjim vodama, o čemu će se govoriti u nastavku obrazloženja.

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

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

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

46. Iz članka 3. stavak (1) predmetnog zakona vidljivo je da se razna pitanja unutarnje plovidbe, koja se reguliraju pobijanim člancima, odnose na sve unutarnje 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 unutarnje 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 istodobno 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 ovlasti državnih organa na plovnim rijekama na kojima se odvija međunarodna plovidba, na primjer, Granična policija BiH ima ovlasti da daje odobrenje za krstarenje i zaustavljanje stranih plovila (članak 22.), zatim da privremeno zabrani ili ograniči plovidbu (članak 23.), regulira obvezu prijave osoba bez

isprava (članak 24.), kao i ukrcaj plovila izvan graničnog prijelaza (članak 25.), te izdaje odobrenje članu posade za kretanje u mjestu zadržavanja broda (članak 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 ratificiranju 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. člankom 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 pobijanih odredaba predmetnog zakona se ne vidi da će se poštovati nadležnosti državnih organa na koje se odnosi spomenuti članak 4. Protokola o režimu plovidbe. Nesporno je da prema državnim zakonima postoje ovlasti državnih organa u odnosu na „carinsku i policijsku službu“ koje su navedene u članku 4. Protokola o režimu plovidbe. Na internetskoj stranici Savskog povjerenstva kao nacionalna tijela nadležna za provedbu 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 vodnog gospodarstva 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 razdoblje 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. Unatoč 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 unutarnju plovidbu na međudržavnim i međunarodnim plovnim rijekama (Sava i Drina) u isključivoj nadležnosti Republike Srpske.

48. Narodna skupština ne može temeljiti svoju isključivu nadležnost nad reguliranjem pitanja unutarnje 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 svezi s tim između državnih i entitetskih organa treba regulirati zakonom koji će biti

donesen na državnoj razini 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 članci predmetnog zakona kako slijedi: članak 2. točke (11), (12), (20) i (21), članak 6. stavak (2), članak 8. stavak (1) alineje 1) i 2), članak 10., članak 15. stavak (2), članak 24., članak 25. stavak (4), članak 28. stavak (3), članak 30. stavak (1), članak 94. stavak (4) i članak 95. st. (1) i (2) nisu u skladu sa čl. I/1., III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava BiH.

VII. Zaključak

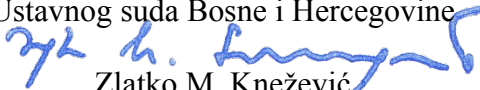
51. Ustavni sud zaključuje da odredbe članka 2. točke (11), (12), (20) i (21), članka 4., članka 6. stavak (2), članka 8. stavak (1) alineje 1) i 2), članka 10., članka 15. stavak (2), članka 24., članka 25. stavak (4), članka 28. stavak (3), članka 30. stavak (1), članka 94. stavak (4) i članka 95. st. (1) i (2) Zakona o unutarnoj 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 svezi s tim između državnih i entitetskih organa trebaju regulirati zakonom koji će biti donesen na državnoj razini jer su ta pitanja, prema navedenim odredbama Ustava BiH, u isključivoj nadležnosti države BiH.

52. Na temelju članka 59. st. (1) i (2) i članka 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 nužno posebno razmatrati prijedlog podnositelja zahtjeva za donošenje privremene mjere.

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

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

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Zlatko M. Knežević