

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У 9/19, рјешавајући захтјев седам делегата Вијећа народа Републике Српске, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) алинеја б), члана 59 ст. (1) и (2), члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Златко М. Кнежевић, предсједник

Мато Тадић, потпредсједник

Мирсад Ћеман, потпредсједник

Маргарита Цаца Николовска, потпредсједница

Tudor Pantiru, судија

Валерија Галић, судија

Миодраг Симовић, судија

Сеада Палаврић, судија

Giovanni Grasso, судија

на сједници одржаној 6. фебруара 2020. године донио је

## ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву седам делегата Вијећа народа Републике Српске за оцјену уставности одредбе члана 2 тачке (11), (12), (20) и (21), члана 4, члана 6 став (2), члана 8 став (1) алинеје 1) и 2), члана 10, члана 15 став (2), члана 24, члана 25 став (4), члана 28 став (3), члана 30 став (1), члана 94 став (4) и члана 95 ст. (1) и (2) Закона о унутрашњој пловидби Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 54/19),

утврђује се да одредбе члана 2 тачке (11), (12), (20) и (21), члана 4, члана 6 став (2), члана 8 став (1) алинеје 1) и 2), члана 10, члана 15 став (2), члана 24, члана 25 став (4), члана 28 став (3), члана 30 став (1), члана 94 став (4) и члана 95 ст. (1) и (2) Закона о унутрашњој пловидби Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 54/19) нису у складу са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава Босне и Херцеговине.

У складу са чланом 61 став (2) Устава Босне и Херцеговине, укидају се одредбе члана 2 тачке (11), (12), (20) и (21), члана 4, члана 6 став (2), члана 8 став (1) алинеје 1) и 2), члана 10, члана 15 став (2), члана 24, члана 25 став (4), члана 28 став (3), члана 30 став (1), члана 94 став (4) и члана 95 ст. (1) и (2) Закона о унутрашњој пловидби Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 54/19).

Укинуте одредбе члана 2 тачке (11), (12), (20) и (21), члана 4, члана 6 став (2), члана 8 став (1) алинеје 1) и 2), члана 10, члана 15 став (2), члана 24, члана 25 став (4), члана 28 став (3), члана 30 став (1), члана 94 став (4) и члана 95 ст. (1) и (2) Закона о унутрашњој пловидби Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 54/19), у складу са чланом 61 став (3) Правила Уставног суда, престају да важе наредног дана од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине“.

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### I. Увод

1. Цевад Махмутовић, Михнет Окић, Цемалудин Шабановић, Фарук Ђозић, Мурис Чиркић, Ахмет Чиркић и Алија Табаковић, седам делегата Вијећа народа Републике Српске (у даљњем тексту: подносиоци захтјева), поднијели су 24. октобра 2019. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана

2 тачке (11), (12), (20) и (21), члана 4, члана 6 став (2), члана 8 став (1) алинеје 1) и 2), члана 10, члана 15 став (2), члана 24, члана 25 став (4), члана 28 став (3), члана 30 став (1), члана 94 став (4) и члана 95 ст. (1) и (2) Закона о унутрашњој пловидби Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 54/19, у даљњем тексту: предметни закон) са чланом I/1 Устава Босне и Херцеговине, чланом III/3б) Устава Босне и Херцеговине и чланом IV/4е) Устава Босне и Херцеговине.

## **II. Поступак пред Уставним судом**

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина) затражено је да достави одговор за захтјев.
3. Народна скупштина је доставила одговор 2. децембра 2019. године.

## **III. Захтјев**

### **а) Наводи из захтјева**

4. Подносиоци захтјева првенствено указују на двије ствари. Тврде да Народна скупштина нема: (1) правни основ за правно регулисање питања државне имовине, али и (2) питања међународног и међудржавног саобраћаја и инфраструктуре над воденим површинама у Републици Српској. Према мишљењу подносилаца захтјева, надлежност за рјешавање наведених питања има искључиво држава Босна и Херцеговина (у даљњем тексту: БиХ или држава БиХ) и њени органи. Упркос томе, Народна скупштина је наведена питања регулисала у предметном закону. Подносиоци захтјева истичу да оспорене одредбе крше одредбе Устава Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Устав БиХ или Устав) из члана I/1, члана III/3б) и члана IV/4е).

5. У односу на државну имовину, подносиоци захтјева указују на Закон о претворби друштвене имовине у државну имовину из 1994. године, Одлуку Уставног суда број У 1/11 од 13. јула 2012. године и ставове из те одлуке о континуитету државе БиХ и државне имовине, Закон о привременој забрани располагања државном имовином БиХ и два ентитетска закона којима се забрањује располагање државном имовином на подручју ентитета. Подносиоци захтјева су навели да, и поред тога што је питање државне имовине питање које је примарно у надлежности државе БиХ, ентитет Република Српска је покушао да га ријешити једнострано и противно Уставу БиХ доносећи Закон о статусу државне имовине која се налази на територији Републике Српске и под забраном је располагања, а којим је било одређено да се ради о имовини у својини Републике Српске (о чему је Уставни суд донио Одлуку број У

1/11). Подносиоци захтјева наводе да се слично ради и с оспореним одредбама предметног закона.

6. Подносиоци захтјева (у вези с међународним и међудржавним саобраћајем и инфраструктуром) указују на то да Устав БиХ у члану III/1 утврђује надлежности институција БиХ тако да као искључиве надлежности институција БиХ, између осталог, одређује и спољну политику (тачка а) и успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникационих средстава (тачка х). Подносиоци захтјева указују на релевантне ставове из Одлуке Уставног суда број У 9/00 од 3. новембра 2000. године (одлучивало се о уставности Закона о Државној граничној служби БиХ), као и на законе које је донијела Парламентарна скупштина БиХ на основу члана IV/4е) Устава БиХ, а који се тичу међународног и међудржавног саобраћаја и инфраструктуре, с којима оспорене одредбе предметног закона нису усаглашене, указујући на Закон о министарствима и другим органима управе БиХ (члан 10), Закон о граничној контроли (чл. 22–26) и Закон о Граничној полицији БиХ.

7. Подносиоци захтјева сматрају да из цитираних прописа произлази да на државном нивоу постоји посебно министарство у чијој су надлежности питања која се тичу међународног и међудржавног саобраћаја и инфраструктуре (Министарство комуникација и саобраћаја БиХ). Министарство комуникација и саобраћаја БиХ је надлежно, између осталог, за међународни и међуентитетски саобраћај и инфраструктуру. У вези с тим, напомиње се да водене површине на територији било којег ентитета, које граниче са сусједним државама над којима се успостављају режими међународног саобраћаја, а на основу овлашћења из Устава БиХ, треба да буду предмет посебних прописа на нивоу БиХ. Подносиоци захтјева указују и на Оквирну стратегију промета БиХ за период 2016–2030. год., као и Оквирни споразум о сливу ријеке Саве и Протокол о режиму пловидбе (нпр. члан 2 став (1) и члан 4 став (3)), уз нагласак да је Оквирним споразумом већ ријешено питање пловидбе на ријечи Сави. Према Оквирној стратегији промета БиХ за период 2016–2030. год., ријека Сава је гранични пловни пут и на њој је успостављен међународни режим пловидбе. У складу с тим, тај докуменат прописује подијељену надлежност над саобраћајем на тој ријечи, према којој је Министарство комуникација и саобраћаја БиХ надлежно за међународни саобраћај. На основу наведеног, може се закључити да додјела тих питања у надлежност ентитетских министарстава, на начин како је одређено оспореним одредбама предметног закона, представља кршење чл. III/3б) и IV/4е) Устава Босне и Херцеговине.

8. Подносиоци захтјева наводе да су, према одредби члана III/36) Устава БиХ, општи принципи међународног права саставни дио правног поретка БиХ, што имплицира да је држава БиХ дужна да поштује потписане и ратификоване међународне споразуме. У конкретном случају, а како је раније наведено, Босна и Херцеговина је ратификовала Оквирни споразум о сливу ријеке Саве и његов Протокол о режиму пловидбе којим је прихватила да ће заједно с другим земљама потписницама, између осталог, радити на успостављању међународног режима пловидбе ријеком Савом и њеним пловним притокама. У склопу тог споразума БиХ је преузела обавезу из Протокола о режиму пловидбе према којој ће се пловидба на ријекама савског слива обављати у складу с правилима пловидбе која одређују Међународна комисија за слив ријеке Саве и надлежна тијела потписница Споразума, те да ће се царинске и граничне формалности обављати на мјестима која одреде надлежна тијела потписница Споразума, дакле надлежна тијела државе БиХ (с обзиром на то да је држава потписница наведеног споразума). Може се рећи да су питања у вези с међународним саобраћајем и инфраструктуром (међународни пловни путеви и на њима успостављене луке, пристаништа, зимовници, гранична и царинска контрола на тим пловним путевима, међународни и међудржавни режим пловидбе и сва питања у вези с њима и сл.) међународна обавеза државе БиХ. Задирање у ова питања, како је то урађено оспореним одредбама Закона о унутрашњој пловидби Републике Српске, представља задирање у међународне обавезе БиХ које је она преузела ратификацијом Оквирног споразума о ријеци Сави, те на тај начин представља дјеловање ентитетског законодавца које је противно одредбама члана III/36) Устава БиХ и не може остати на снази. Због свега тога, подносиоци захтјева сматрају да је питање унутрашње пловидбе првенствено требало регулисати законом на нивоу БиХ којим би се јасно позиционирала надлежност државе и ентитета, придржавајући се Устава БиХ и одлука институција БиХ, и хармонизовало поступање надлежних тијела унутар БиХ.

9. Подносиоци захтјева наводе да је Уставом БиХ (члан I/1) јасно одређено да ће БиХ наставити своје правно постојање према међународном праву као држава с модификованом унутрашњом структуром и на принципима демократије, равноправности и поштовања људских права. Подносиоци захтјева истичу да у БиХ још увијек постоје, рекло би се и јачају, групе које нису склоне заједничкој држави, те указују на њихово дјеловање. Као примјер наводе блокаде процеса одлучивања на државном нивоу и интензивирање законодавне активности на нижим нивоима, али ван оквира Устава БиХ, а тим активностима од ентитета се настоје успоставити „државе“ са сопственим законодавством и институцијама које могу да функционишу и без институција државе. Донесено је доста закона, а много их је у

процедуре. Њима се покушава постићи да се питања која је Уставни суд већ разматрао и утврдио да су у надлежности државе БиХ сада дефинишу другачије, те се настоје обезбиједити овлашћења ентитетима која им Устав БиХ није дао, односно узурпирати овлашћења државе Босне и Херцеговине. Еклатантан примјер за то је и Закон о унутрашњој пловидби БиХ који је у форми преднацрта у процедури од 2005. године, а који ни до данас није прошао парламентарну процедуру. Подносиоци захтјева указују на то да преднацрт закона на државном нивоу уређује питања која се односе на пловила, послове и режим пловидбе, контролу и безбједност транспорта, дефинише приоритетне правце за унапређење сарадње у вези с ревитализацијом пловног пута, хармонизацију система и унифицирање правила пловидбе. Међутим, ни након готово петнаест година он није усвојен у парламентарној процедури на нивоу БиХ, али је законодавац у Републици Српској преузео и регулисао његову материју доносећи Закон о унутрашњој пловидби Републике Српске.

10. Подносиоци захтјева наводе да континуитет државе БиХ, како је прописано чланом I/1 Устава БиХ, у конкретном случају подразумијева континуитет права државе БиХ да регулише питање државне имовине која јој припада. Под државном имовином свакако се могу сматрати ријеке, канали, језера и остали водни путеви које предметни закон проглашава општим добром у својини и посједу Републике Српске. Та имовина представља дио имовине за коју је Уставни суд утврдио да може бити предмет регулисања, прије свега, законима на нивоу БиХ. Једнострано рјешење које је успостављено одредбом члана 4 оспореног закона представља кршење члана I/1 Устава БиХ. Подносиоци захтјева указују на то да је Уставни суд у Одлуци број У 1/11 дефинисао појам државне имовине, те је утврдио да она обухвата, између осталог, морску воду и морско дно, ријечну воду и ријечна корита итд., те да по својој природи приоритетно служи свим људима у држави и представља одраз државности, суверенитета и територијалног интегритета БиХ (види тачку 62). И поред тога што је очигледно да ријеке, канали, језера и остали водени простори из члана 3 став 1 предметног закона представљају дио државне имовине, предметни закон је оспореном одредбом члана 4 прописао да је то опште добро у својини и посједу Републике Српске.

11. Подносиоци захтјева истичу да Устав БиХ садржи бројне одредбе о подјели надлежности између државе БиХ и ентитета. Иако су чланом III/1 Устава БиХ побројане надлежности институција БиХ, та уставна норма не може се тумачити одвојено од осталих уставних одредби. Уставни суд се у многим предметима бавио надлежношћу државних и ентитетских институција и утврдио да се њихова надлежност мора посматрати у контексту цјелокупног текста Устава БиХ. У вези с тим, а на основу одлука Уставног суда у предметима

бр. У 5/98-II, У 25/00 и У 1/11, може се рећи да се подјела надлежности између институција БиХ и ентитета налази у одредбама члана III/1, IV/4, V/3, али и у другим одредбама Устава БиХ као што су чл. I/4 и I/7. У вези с надлежношћу државе и подјелом надлежности између државе и њених ентитета (у конкретном случају у вези с оспоравањем одредби предметног закона), подносиоци захтјева истичу међународне обавезе државе БиХ и обавезу ентитета да се придржавају Устава БиХ и одлука институција Босне и Херцеговине које су садржане у члану III/3б) Устава БиХ.

12. Подносиоци захтјева су тражили да Уставни суд донесе одлуку којом усваја захтјев за оцјену уставности члана 2 тачке (11), (12), (20) и (21), члана 4, члана 6 став (2), члана 8 став (1) алинеје 1) и 2), члана 10, члана 15 став (2), члана 24, члана 25 став (4), члана 28 став (3), члана 30 став (1), члана 94 став (4) и члана 95 ст. (1) и (2) Закона о унутрашњој пловидби Републике Српске и утврђује да оспорени чланови предметног закона нису у сагласности са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава БиХ, те да престају да важе.

13. Подносиоци захтјева су предложили да, ради спречавања штетних посљедица које би оспорене одредбе могле произвести, Уставни суд донесе привремену мјеру којом се забрањује примјена оспорених чланова наведеног закона.

#### **б) Одговор на захтјев**

14. У одговору на захтјев Народна скупштина је указала да је чланом III/3а) Устава Босне и Херцеговине прописано да све владине функције и овлашћења која тим уставом нису изричито дата институцијама БиХ припадају ентитетима. Имајући у виду ту одредбу, као и члан III/1 Устава Босне и Херцеговине, Закон о унутрашњој пловидби је донесен у складу с Уставом Републике Српске. Даље, Народна скупштина указује да је чланом 1 Закона о унутрашњој пловидби Републике Српске прописано да се њиме уређују услови и начин коришћења унутрашњих вода и обала унутрашњих вода Републике Српске за пловидбу, безбједност пловидбе на унутрашњим водама Републике Српске, објекти безбједности пловидбе, пловила, бродске исправе, поступак уписа у уписник и брисања пловила из уписника, способност пловила за пловидбу, бродари, превоз робе и путника, пловидбене незгоде, ријечни информациони систем и техничко одржавање водних путева. Дакле, предметним законом се уређује унутрашња пловидба на унутрашњим водама Републике Српске, што никако не може да буде у супротности са чланом I/1, чланом III/3б) и чланом IV/4е) Устава Босне и Херцеговине.



15. Надаље је указано да се чланом 2 предметног закона уређује коришћење појединих израза који немају нормативни карактер, тако да је тачком 11 прописано да међународни пловни пут представља водни пут на којем се примјењује међународни режим пловидбе и на којем је допуштена пловидба пловилима свих застава, а тачком 12 дефинише се да међудржавни водни пут представља водни пут на којем се примјењује међудржавни режим пловидбе и на којем је допуштена пловидба пловилима под заставом граничних држава на том водном путу. У обје дефиниције само су појашњени изрази који се односе на режим пловидбе, односно правила пловидбе на унутрашњим пловним путевима који представљају саобраћајну инфраструктуру у својини ентитета, а не на међународном или државном пловном путу.

16. Народна скупштина је надаље указала да је Оквирним споразумом о сливу ријеке Саве и Протоколом о режиму пловидбе уз Оквирни споразум на ријеци Сави и њеним притокама проглашен међународни режим пловидбе, те је указала на члан 2 Протокола о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу ријеке Саве. Такође, указано је на члан 2 Оквирног споразума о сливу ријеке Саве којим је, како је наведено у одговору, „дефинисан положај Републике Српске и њених надлежних институција“, а у листи приложеној уз Оквирни споразум о сливу ријеке Саве и Протокол о режиму пловидбе као тијела надлежна за спровођење Оквирног споразума о сливу ријеке Саве у БиХ наведени су и Министарство саобраћаја и веза Републике Српске, Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске. Стога је јасно да предметни закон ни у којем случају не уређује питање међународне пловидбе, него начин и услове коришћења унутрашњих вода Републике Српске, због чега је било неопходно да се у члану 2 тачке 20 и 21 наведе шта се подразумијева под термином „страно пловило“ и „страно јавно пловило“, те да се у члану 10 пропишу начин и услови под којим страно пловило може да користи пловне путеве Републике Српске.

17. Даље се у одговору наводи да је у члану 3 предметног закона уређено питање унутрашњих вода Републике Српске, које чине ријеке, канали и језера и остали водени простори Републике Српске, на чијим се одређеним пловним путевима обавља пловидба, а чланом 4 прописује се да су унутрашње воде општа добра у својини и посједу Републике Српске. Та одредба, како је наведено у одговору, ни на који начин не покушава да ријеша питање државне имовине јер је јасно наведено да су у питању унутрашње воде на којим се обавља пловидба, а што у складу с Уставом Босне и Херцеговине и није у надлежности Босне и Херцеговине. Циљ тог законског рјешења је заштита и спречавање сваког штетног

поступања с унутрашњим водама Републике Српске, те утврђивање начина и услова за безбједно коришћење унутрашњих пловних путева, као и одржавање и управљање пловним путевима Републике Српске.

18. Надаље, чланом 8 уређено је питање режима пловидбе на унутрашњим водама Републике Српске, а који, између осталог, може да буде међународни режим пловидбе или међудржавни режим пловидбе. Циљ такве формулације у смислу конкретне одредбе јесте да се утврде услови и начин коришћења унутрашњих вода Републике Српске за пловидбу, као и безбједност пловидбе на тим водама. Према истој аналогiji, у члану 24 став 1 прописано је да луке, односно пристаништа могу да буду отворени за јавни саобраћај (међународни и унутрашњи) или пристаниште за сопствене потребе превозника у оквиру обављања његове дјелатности (пристаниште за шљунак и пијесак, грађевински материјал и слично), ако су испуњени услови за безбједност пловидбе утврђени предметним законом. Имајући у виду дефиницију лука, односно пристаништа прописану у члану 23 став 1 предметног закона, као и дефиницију објеката безбједности пловидбе из члана 20 став 1 Закона, те чињеницу да је утврђен међународни режим пловидбе на ријеци Сави и њеним притокама, јасно је, како се наводи у одговору, да није повријеђен члан III/3б) Устава Босне и Херцеговине.

19. Народна скупштина наводи да је оспореним чланом 28 став 3 предметног закона прописано да Влада доноси одлуку којом се одређују зимовници на унутрашњим пловним путевима Републике Српске на којима се примјењује међународни или међудржавни режим пловидбе и прописује услове које зимовници треба обавезно да испуњавају. С обзиром на то да је чланом 27 став 2 прописано шта је зимовник (изграђени или природни водни простор на водном путу који је уређен и оспособљен тако да представља безбједно склониште за пловила од оштећења ледом, високог водостаја или осталих временских непогода) и на чињеницу да и зимовник представља један од објеката безбједности пловидбе који се налази на обалама унутрашњих вода и за чију је изградњу, односно употребу неопходно прибављање сагласности од органа надлежног за уређење простора и грађења, обавеза власника саобраћајне инфраструктуре (а што је у конкретном случају Република Српска) јесте да уређује ту материју.

20. Чланом 30 став 1 прописано је да се на пловном путу на којем је успостављен међународни режим пловидбе успоставља ријечни информациони систем (РИС) с циљем пружања информационих услуга у планирању и управљању пловидбом, који је под једнаким условима доступан свим корисницима система. Пловидба на пловном путу на којем је успостављен међународни режим пловидбе обавља се у складу с правилима Међународне

комисије за слив ријеке и обавезама које проистичу из директива ЕУ. Имајући у виду наведено, предметни закон је усклађен с Директивом 2005/44 ЕЗ Европског парламента и Савјета од 7. септембра 2005. године о усклађеним ријечним информационим системима (РИС) на унутрашњим водним путевима.

21. У оспореном члану 94 став 4 прописано је да је међународни превоз превоз пловилима из било које домаће луке, односно пристаништа у страну луку, односно пристаниште или обратно. Том одредбом само се дефинише шта се подразумева под међународним саобраћајем. Чланом 95 ст. 1 и 2 уређени су услови које је бродар обавезан да испуњава за обављање јавног превоза путника и ствари у унутрашњем и међународном саобраћају, као и услови за превоз за сопствене потребе у унутрашњем и међународном саобраћају.

22. На основу свега наведеног, како је истакнуто у одговору, јасно је видљиво да нису основане тврдње подносилаца захтјева да су сва питања у вези с међународним саобраћајем и инфраструктуром (међународни пловни путеви и на њима успостављене луке, пристаништа, зимовници, међународни режим пловидбе и међудржавни режим пловидбе) међународна обавеза Босне и Херцеговине, те да Закон о унутрашњој пловидби Републике Српске представља задирање у међународне обавезе Босне и Херцеговине. Узимајући у обзир наведено, Народна скупштина је предложила да се предметни захтјев одбије, односно да се утврди да не постоји повреда у смислу надлежности Уставног суда из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, тј. да је оспорена законска одредба у складу с Уставом Босне и Херцеговине.

#### **IV. Релевантни прописи**

23. **Устав Босне и Херцеговине** у релевантном дијелу гласи:

##### *Члан I*

##### *Босна и Херцеговина*

##### *1. Континуитет*

*Република Босна и Херцеговина, чије је званично име од сада "Босна и Херцеговина", наставља своје правно постојање по међународном праву као држава, са унутрашњом структуром модификованом овим Уставом и са постојећим међународно признатим границама. [...]*

##### *Члан III*

##### *3. Правни поредак и надлежности институција*

*а) Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима.*

*б) Ентитети и њихове ниже јединице у потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.*

#### *Члан IV*

##### *Парламентарна скупштина*

#### *4. Овлашћења*

*Парламентарна скупштина је надлежна за:*

*е) Друга питања потребна за извршавање њезиних дужности или оних обавеза које су јој узајамним споразумом додијелили ентитети.*

24. **Закон о унутрашњој пловидби Републике Српске** („Службени гласник Републике Српске“ број 54/19) у релевантном дијелу гласи:

#### *ГЛАВА I*

##### *ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ*

#### *Члан 1.*

*Овим законом уређују се услови и начин коришћења унутрашњих вода и обала унутрашњих вода Републике Српске за пловидбу, безбједност пловидбе на унутрашњим водама Републике Српске, објекти безбједности пловидбе, пловила, бродске исправе, поступак уписа у уписник и брисања пловила из уписника, способност пловила за пловидбу, бродари, превоз робе и путника, пловидбене незгоде, ријечни информациони систем, техничко одржавање водних путева.*

#### *Члан 2.*

*Поједини изрази употребљени у овом закону имају сљедеће значење:*

*[...]*

11) међународни пловни пут је водни пут на коме се примјењује међународни режим пловидбе и на коме је дозвољена пловидба пловилима свих застава,

12) међудржавни водни пут је водни пут на којем се примјењује међудржавни режим пловидбе и на којем је дозвољена пловидба пловилима под заставом граничних држава на том водном путу,

[...]

18) ријечни информациони сервиси (у даљем тексту: РИС) јесу усаглашене информационе услуге намијењене као подршка управљању пловидбом на водним путевима, укључујући, ако је то оправдано, и везу са другим видовима саобраћаја,

[...]

20) странано пловило је пловило стране припадности које је уписано у страни уписник пловила,

21) странано јавно пловило је пловило које употребљава јавни орган других држава, а које није ратно пловило и које служи искључиво у непривредне сврхе,

[...]

### Члан 3.

(1) Унутрашње воде Републике Српске (у даљем тексту: унутрашње воде) су ријеке, канали, језера и остали водени простори Републике Српске на чијим се, одређеним пловним путевима, обавља пловидба у складу са овим законом.

(2) Одлуку о одређивању пловних путева на унутрашњим водама Републике Српске доноси Влада Републике Српске (у даљем тексту: Влада).

### Члан 4.

Унутрашње воде из члана 3. став 1. овог закона су општа добра у својини и посједу Републике Српске.

## ГЛАВА II

### БЕЗБЈЕДНОСТ ПЛОВИДБЕ

## *1. Заједничке одредбе*

### *Члан 6.*

*(1) Безбједност пловидбе обухвата услове, правила, техничка правила и мјере које обавезно испуњавају пловила, посада пловила, водни путеви и објекти безбједности да би се омогућила безбједна пловидба.*

*(2) Министар саобраћаја и веза (у даљем тексту: министар) доноси правилнике којим се прописују начин остваривања заштите људи, ствари и животне средине и поступци испитивања узрока удеса домаћих и страних цивилних пловила на унутрашњим водама Републике Српске.*

## *2. Режији пловидбе и пловидба*

### *Члан 8.*

*(1) На пловним путевима унутрашњих вода могу се прописати сљедећи режими пловидбе:*

*1) међународни режим пловидбе,*

*2) међудржавни режим пловидбе,*

*[...]*

*(2) Влада доноси одлуку о режимима пловидбе на пловним путевима унутрашњих вода Републике Српске.*

### *Члан 10.*

*(1) Страна пловила могу да плове пловним путевима унутрашњих вода на којима важи прописани режим пловидбе.*

*(2) Страна пловила могу да плове и другим пловним путевима унутрашњих вода ради уласка у луку, односно пристаниште отворено за међународни саобраћај.*

*(3) На страним пловилима обавезно се истиче застава државне припадности када плове или се налазе на унутрашњим водама Републике Српске.*

*(4) Министар доноси правилник којим се утврђују услови пловидбе и боравка страних пловила на унутрашњим водама Републике Српске.*

*Члан 15.*

[...]

(2) Категоризација водних путева врши се на основу техничких и експлоатационих карактеристика утврђених међународним уговором.

[...]

*Члан 24.*

(1) Луке, односно пристаништа могу бити отворени за јавни саобраћај (међународни и унутрашњи) или пристаниште за сопствене потребе превозника у оквиру обављања његове дјелатности (пристаниште за шљунак и пијесак, грађевински материјал и слично), ако су испуњени услови за безбједност пловидбе прописани у члану 6. став 1. овог закона.

(2) Влада доноси одлуку којом се утврђују луке, односно пристаништа намијењена за међународни саобраћај и услови које обавезно испуњавају луке, односно пристаништа намијењена за међународни саобраћај.

*Члан 25. став 4.*

4) У начину коришћења луке, односно пристаништа отвореног за међународни јавни саобраћај и плаћања лучких, односно пристанишних накнада, страна пловила су, под условом узајамности, изједначена са домаћим пловилима.

*Члан 28. став 3.*

(3) Влада доноси одлуку којом се одређују зимовници на унутрашњим пловним путевима Републике Српске на којима се примјењује међународни или међудржавни режим пловидбе и прописује услове које обавезно испуњавају зимовници.

*Члан 30.*

(1) На пловном путу на којем је успостављен међународни режим пловидбе успоставља се ријечни информациони систем (РИС), с циљем пружања информационих услуга у планирању и управљању пловидбом, који је под једнаким условима доступан свим корисницима система.

[...]

*Члан 94. став 4.*

*(4) Међународни превоз је превоз пловилима из било које домаће луке, односно пристаништа у страну луку, односно пристаниште или обратно.*

*Члан 95.*

*(1) Бродар може да обавља јавни превоз путника и ствари у унутрашњем и међународном саобраћају ако је регистрован за обављање те дјелатности.*

*(2) Превоз за сопствене потребе у унутрашњем и међународном саобраћају може обављати правно или физичко лице ако је регистровано за обављање те дјелатности.*

[...]

25. **Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине** („Службени гласник БиХ“ бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 и 83/17). За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ који гласи:

*Члан 10.*

*Министарство комуникација и транспорта надлежно је за:*

- политику и регулисање заједничких и међународних комуникационих уређаја;*
- међународни и међуентитетски промет и инфраструктуру;*
- припремање уговора, споразума и других аката из области међународних и међуентитетских комуникација и промета;*
- односе са међународним организацијама из области међународних и међуентитетских комуникација и промета;*
- припрему и израду стратешких и планских докумената из области међународним и међуентитетских комуникација, промета, инфраструктуре и информационих технологија;*
- послови контроле неометаног транспорта у међународном транспорту;*



- *цивилно ваздухопловство и надзор ваздушног промета.*

*У саставу овог министарства су управне организације Дирекција за цивилно ваздухопловство Босне и Херцеговине и Регулаторни одбор жезелезница Босне и Херцеговине, чија су права и дужности утврђени посебним законом.*

26. **Закон о граничној контроли** („Службени гласник БиХ“ бр. 53/09, 54/10 и 47/14) у релевантном дијелу гласи:

**Члан 22.**

*(Одобрење за крстарење и заустављање страних пловила)*

(1) *Страна пловила за разоноду или спорт могу крстарити и заустављати се у обалном мору БиХ, као и на ријекама гдје се одвија међународна пловидба, ако добију одобрење за то.*

(2) *Одобрење из става (1) овог члана може бити издато страном пловилу за разоноду или спорт ако посада тих пловила испуњава опште услове за улазак у БиХ, прописане чланом 8. став (2) овог закона, а пловило одговарајуће документе.*

(3) *Одобрење издаје најближа лучка капетанија, уз сагласност мјесно надлежне јединице ГПБиХ и УИО, након упловљавања страног пловила из става (1) овог члана у домаће воде.*

(4) *Одобрење за страна пловила из става (1) овог члана која су допремљена у БиХ копненим путем издаје најближа лучка капетанија.*

(5) *Одобрење из става (1) овог члана садржи карактеристике страног пловила намијењеног разоноди или спорту, податке о посади и путницима тог пловила, као и рок важења одобрења.*

**Члан 23.**

*(Привремена забрана или ограничење пловидбе)*

*ГПБиХ може привремено забранити или ограничити пловидбу у одређеном подручју ријеке на којој се одвија међународна пловидба или обалног мора, ако то налажу разлози безбједности границе.*

*Члан 24.**(Обавеза пријаве лица без исправа)*

*(1) Заповједник или вођа пловила дужан је да након пристајања у луку пријави надлежној јединици ГПБиХ или другој полицијској јединици свако лице које се налази на пловилу без исправа прописаних за прелазак државне границе, као и лице које се укрцало на пловило без одобрења заповједника или вође.*

*(2) Заповједник или вођа пловила неће дозволити да се лице из става (1) овог члана или лице којем је улазак у БиХ забрањен искрца са пловила у луку, без одобрења ГПБиХ.*

*(3) У случају да се лице из ст. (1) и (2) овог члана искрца са пловила у луку без одобрења ГПБиХ, заповједник, вођа или власник пловила дужан је да подмири трошкове боравка и удаљења тог лица из БиХ.*

*Члан 25.**(Укрцај лица на пловило изван граничног пријелаза)*

*(1) Заповједник или вођа пловила у међународном саобраћају не смије обавити укрцавање или искрцавање лица изван граничног прелаза, осим у случају њиховог спашавања.*

*(2) Заповједник или вођа пловила у међународном саобраћају дужан је да случај из става (1) овог члана одмах пријави најближој јединици ГПБиХ или другој полицијској јединици.*

*Члан 26.**(Одобрење члану посаде за кретање у мјесту задржавања брода)*

*(1) Члану посаде страног брода, који нема потребну визу за улазак у БиХ, за вријеме задржавања брода на подручју граничног прелаза или луке, може се издати одобрење за кретање на подручју мјеста у којем се налази лука.*

*(2) Одобрење из става (1) овог члана, на захтјев заповједника страног брода, издаје надлежна јединица ГПБиХ за вријеме задржавања брода, а најдуже до 30 дана.*

(3) ГПБиХ ће донијети provedбени пропис о изгледу, садржају и начину издавања и о обрасцу одобрења за кретање у мјесту задржавања брода, у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона.

27. **Протокол о режиму пловидбе уз Оквирни споразум о сливу ријеке Саве – Одлука о ратификацији Оквирног споразума о сливу ријеке Саве и Протокола о режиму пловидбе** („Службени гласник БиХ – Међународни уговори“ бр. 8/03 и 10/04) у релевантном дијелу гласи:

*У складу са одредбама члана 10. става 6. Оквирног споразума о сливу ријеке Саве (у даљем тексту: Споразум) Босна и Херцеговина, Република Хрватска, Република Словенија и Савезна Република Југославија (у даљем тексту: Стране) споразумјеле су се како слиједи:*

*Члан 1.*

*Пловидба на ријеци Сави од ркм. 0,00 до ркм. 586,00, ријеци Колубари од ркм. 0,00 до ркм. 5,00, ријеци Дрини од ркм. 0,00 до ркм. 15,00, ријеци Босни од ркм. 0,00 до ркм. 5,00, ријеци Врбас од ркм. 0,00 до ркм. 3,00, ријеци Уни од ркм. 0,00 до ркм. 15,00 и ријеци Купи од ркм. 0,00 до ркм. 5,00 одвијаће се у складу са одредбама члана 10. Оквирног споразума о сливу ријеке Саве.*

*Члан 2.*

*1. Пловидба на ријекама из члана 1. овог протокола обављаће се у складу са правилима пловидбе које одређује Међународна комисија за слив ријеке Саве (у даљем тексту: Савска комисија) и надлежна тијела Страна.*

*2. Правила која одређују надлежна тијела Страна морају бити у складу са одлукама Савске комисије.*

*Члан 3.*

*Стране признају равноправни статус свим пловилима приликом:*

*а) наплаћивања пловидбених и лучких такси, услуга и пореза;*

*б) кориштења услуга пилотаже;*

*ц) кориштења лучке опреме, мјеста сидрења, преводница и других пловидбених уређаја од опште користи;*

*д) утовара и истовара пловила, укрцавања и искрцавања лица;*

*е) провођења свих облика контрола и издавања докумената од надлежних тијела;*

*ф) снабдијевања пловила горивом, мазивом, водом и осталим потроштинама и*

*г) рјешавања отпада, отпадних вода и употребељених минералних уља насталих на пловилима.*

#### *Члан 4.*

*1. Царинску, полицијску и санитарну службу обављаће надлежна тијела Страна и о својим правилима за поступање обавјештаваће Савску комисију која ће помагати при уједначавању тих правила.*

*2. Царинска, полицијска и санитарна правила која се односе на пловидбу ријекама из члана 1. овог протокола примјењиваће се на пловила без дискриминације у односу на њихову државну припадност. Та правила морају бити такве природе да не ометају пловидбу.*

*3. Царинске и граничне формалности обављаће се на мјестима које одреде надлежна тијела Страна. Стране су дужне о локацији тих мјеста обавијестити Савску комисију.*

#### *Члан 5.*

*Контролу безбједности пловидбе обављаће надлежна тијела Страна на уједначен начин у складу с одлукама Савске комисије и националним прописима Страна.*

28. На интернет страници Савске комисије [https://www.savacommission.org/basic\\_docs](https://www.savacommission.org/basic_docs) налази се Листа националних тијела страна надлежних за спровођење Оквирног споразума о сливу ријеке Саве. У наведеном документу за Босну и Херцеговину наведена су сљедећа тијела:

- Министарство комуникација и саобраћаја БиХ;*
- Министарство спољне трговине и економских односа БиХ;*
- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске;*

- *Федерално министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства;*
- *Министарство саобраћаја и веза Републике Српске;*
- *Федерално министарство саобраћаја и комуникација;*
- *Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске.*

**29. Одлука о усвајању Оквирне стратегије промета Босне и Херцеговине за период 2016–2030 („Службени гласник БиХ“ број 71/16) у релевантном дијелу гласи:**

#### *2.4 Унутрашњи пловни путеви*

*Узимајући у обзир морфолошке и хидролошке карактеристике водотока у БиХ, као и могућности и потребе за развој рјечног транспорта, потребно је одвојено посматрати ријеку Саву а одвојено остале ријеке – притоке Саве: ријеке Уну са Саном, Врбас, Босну и Дрину. И Дрина и Уна су пловне ријеке у дужини од око 15 км од њиховог ушћа у ријеку Саву.*

*Ријека Сава, као гранични пловни пут, заслужује посебну пажњу јер је вриједан економски потенцијал, посебно у погледу пловидбе и обезбјеђења услова за економски транспорт роба.*

*На ријеци Сави успостављен је међународни режим пловидбе те је надлежност над транспортом подијељена на:*

- *Министарство комуникација и транспорта БиХ – надлежно за међународни транспорт;*
- *Федерално министарство промета и комуникација – надлежно за инфраструктуру;*
- *Министарство саобраћаја и веза РС – надлежно за инфраструктуру;*
- *Транспортни одјел у Брчко дистрикту – надлежан за инфраструктуру.*

## **V. Допустивост**

30. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредби члана VI/3а) Устава Босне Херцеговине.

31. Члан VI/3а) Устава Босне и Херцеговине гласи:

*а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то:*

*- Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.*

*- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.*

*Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.*

32. Захтјев за оцјену уставности поднијело је седам делегата Вијећа народа Републике Српске које укупно броји 28 делегата, што чини једну четвртину чланова било којег законодавног органа ентитета, што значи да је, супротно тврдњама Народне скупштине, захтјев поднио овлашћени субјекат у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости број У 7/10 од 26. новембра 2010. године, тачка 21, доступна на интернет страници Уставног суда [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

33. Имајући у виду одредбе члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 17 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да је предметни захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени субјекат и да не постоји ниједан формални разлог из члана 17 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев није допустив.

## **VI. Меритум**

34. Подносиоци захтјева наводе да Закон о унутрашњој пловидби Републике Српске (предметни закон) није сагласан са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава БиХ.

35. Уставни суд ће образложење одлуке подијелити на два дијела, и то:

а) Први дио образложења односиће се на члан 4 предметног закона који се оспорава на начин да ентитет Република Српска нема правни основ за регулисање државне имовине у коју, према мишљењу подносилаца захтјева, свакако спадају унутрашње воде, за које је наведеним чланом прописано да су у својини Републике Српске.

б) Други дио образложења односиће се на чланове предметног закона како слиједи: члан 2 тачке (11), (12), (20) и (21), члан 6 став (2), члан 8 став (1) алинеје 1) и 2), члан 10, члан 15 став (2), члан 24, члан 25 став (4), члан 28 став (3), члан 30 став (1), члан 94 став (4) и члан 95 ст. (1) и (2). Наведени чланови су спорни зато што регулишу питања међународног и међудржавног саобраћаја и инфраструктуре над воденим површинама, а за та питања, према мишљењу подносилаца захтјева, надлежност имају искључиво држава БиХ и њени органи.

36. Народна скупштина као доносилац предметног закона оспорила је наводе подносилаца захтјева. Суштина навода јесте да се предметни закон односи на унутрашње воде Републике Српске над којим држава БиХ нема надлежност према Уставу БиХ. Шта чини унутрашње воде прописано је чланом 3 предметног закона и над тим надлежност има Република Српска.

37. Оспореним чланом 4 предметног закона прописано је: „Унутрашње воде из члана 3. став 1. овог закона су општа добра у својини и посједу Републике Српске“. Чланом 3 став 1 предметног закона прописано је: „Унутрашње воде Републике Српске (у даљем тексту: унутрашње воде) су ријеке, канали, језера и остали водени простори Републике Српске на чијим се, одређеним пловним путевима, обавља пловидба у складу са овим законом“. Синоними за ријеч својина из оспореног члана 4 су имовина и власништво.

38. Уставни суд је у Одлуци број У 1/11 од 13. јула 2012. године испитивао да ли је Република Српска имала уставну надлежност да донесе Закон о статусу државне имовине која се налази на територији Републике Српске и под забраном је располагања. Међутим, у тој одлуци Уставни суд је објаснио шта се сматра под појмом државна имовина. Тако је у тачки 62 наведено: „Државна имовина, иако је то облик својине који је по својој структури сличан грађанскоправној приватној својини, представља посебан правни концепт, те, из тог разлога, ужива посебан статус. Државна имовина је карактеристична по јавноправној природи односа субјеката и коришћења те имовине, као и њеног титулара. Она обухвата, с једне стране, покретне и непокретне ствари које су у рукама јавне власти и које јој служе ради вршења те власти, с друге стране, она може обухватити 'јавно добро' (морска вода и

морско дно, ријечна вода и ријечна корита, језера, планине и друга природна богатства, јавна саобраћајна мрежа, саобраћајна инфраструктура итд.). Оно, по својој природи, приоритетно служи свим људима у држави. Као такво, 'јавно добро' може да буде изузето из правног промета (*res extra commercium*) због свог значаја јер је то једини начин да буде сачувано и заштићено“.

39. Осим тога, у тачки 77 Одлуке број У 1/11 Уставни суд је нагласио да је предмет регулисања спорног закона који се испитује „непокретна имовина која је припала Босни и Херцеговини на основу Међународног споразума о питањима сукцесије“ и „непокретна имовина на којој је право располагања и управљања имала бивша СРБиХ“. Међутим, у наставку образложења (види тачку 82) Уставни суд је додатно појаснио да се под појмом државне имовине не могу сматрати само непокретности у смислу зграда и осталог, те је даље нагласио: „Уставни суд понавља да државна имовина има посебан статус. Она обухвата, с једне стране, покретне и непокретне ствари које су у рукама јавне власти и које јој служе ради вршења те власти. С друге стране, државна имовина може да обухвати јавно добро, које по својој природи приоритетно служи свим људима у држави (текућа вода, заштита климатских услова живота, заштита других природних ресурса као што су шуме, нужна државна инфраструктурна мрежа у смислу Анекса 9 Општег оквирног споразума за мир у БиХ итд.). Таква имовина представља одраз државности, њеног суверенитета и територијалног интегритета БиХ. Такође, не може да се занемари интерес БиХ да задржи 'јавно добро' као дио државне имовине која служи свим грађанима БиХ, које није нужно да би се дјелотворно извршавала специфична надлежност одређеног административно-територијалног нивоа у држави. Осим тога, та имовина може да служи и као 'други начин финансирања трошкова потребних за извршавање надлежности институција БиХ и међународних обавеза БиХ' у смислу члана IV/46) у вези са чланом VIII/3 Устава БиХ“.

40. Из цитиране праксе Уставног суда произлази да се воде као јавна добра сматрају државном имовином. Када се оспорени члан 4 чита заједно с одредбама члана 3 став (1) предметног закона, произлази да се под унутрашњим водама сматрају „водени простори (...) на чијим се одређеним пловним путевима обавља пловидба“. Међутим, очигледно је да се под „унутрашњим водама“, односно „воденим просторима“ из наведених чланова предметног закона сматрају воде као јавна добра, за које је Уставни суд раније заузео став да улазе у оквир државне имовине (ријечна вода и ријечна корита, језера, текућа вода, како је то наведено у цитираним тачкама 62 и 82 у Одлуци број У 1/11). Уставни суд у конкретном случају сматра да су „унутрашње воде“ из оспореног члана 4 обухваћене појмом државне



имовине. За Уставни суд не може буде оправдање указивање законодавца да се ради о „унутрашњим водама на територији Републике Српске“ јер се опет све то налази на територији државе БиХ. У смислу појма титулара државне имовине не постоје неке апстрактне „вањске воде“ да би онда законодавац могао да прави разлику у односу на „унутрашње воде“ на територији Републике Српске које су његова имовина.

41. Како је оспореним чланом 4 предметног закона прописано да су унутрашње воде „у својини Републике Српске“, оне су на тај начин правно евидентирание као имовина Републике Српске и додијелене су Републици Српској. Претходно је образложено да државна имовина (имовина државе БиХ) обухвата унутрашње воде. Стога, Уставни суд мора да закључи да је спорна одредба противна чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава БиХ зато што о државној имовини, како то произлази из Одлуке број У 1/11, а што Уставни суд подржава и у овом случају, треба да се одлучи на нивоу државе БиХ јер је одлука о статусу државне имовине у искључивој надлежности државе у смислу цитираних уставних одредби.

42. Међутим, за разлику од предмета у којем је донесена Одлука број У 1/11, овдје уставност цијелог закона није доведена у питање. Ентитет Република Српска несумњиво има надлежност да регулише пловидбу на „одређеним“ унутрашњим водама, о чему ће се говорити у наставку образложења.

43. У овом дијелу образложења испитаће се уставност одредби предметног закона како слиједи: члан 2 тачке (11), (12), (20) и (21), члан 6 став (2), члан 8 став (1) алинеје 1) и 2), члан 10, члан 15 став (2), члан 24, члан 25 став (4), члан 28 став (3), члан 30 став (1), члан 94 став (4) и члан 95 ст. (1) и (2).

44. Наведени чланови предметног закона испитаће се заједно зато што Уставни суд сматра да се исто образложење односи на све оспорене одредбе.

45. Како је наговијештено у претходном дијелу образложења, Уставни суд сматра да Република Српска има надлежност да регулише питање унутрашње пловидбе, али искључиво на унутрашњим водама. Под „искључиво унутрашњим водама“, у смислу уставне подјеле надлежности, Уставни суд сматра воде Републике Српске које нису истовремено и државне границе и међународне пловне ријеке.

46. Из члана 3 став (1) предметног закона видљиво је да се разна питања унутрашње пловидбе, која се регулишу оспореним члановима, односе на све унутрашње воде које се налазе у Републици Српској. У томе Уставни суд види главни проблем. Неспорно је да ријеке Сава и Дрина теку кроз Републику Српску. Међутим, неспорно је да ријеке Сава и Дрина

чине дио државне границе према Републици Хрватској и Републици Србији, а уједно су и међународне пловне ријеке. Предметни закон, а то је видљиво из одредби закона и одговора Народне скупштине, установљава искључиву надлежност Републике Српске над питањима унутрашње пловидбе на свим воденим токовима у Републици Српској, укључујући и ријеку Саву и ријеку Дрину, без обзира на то што су те ријеке дио државне границе и истовремено су и међународне пловне ријеке. Уставни суд не види ниједан разлог зашто би се ријечни дио границе третирао другачије у односу на копнену, морску или ваздушну границу, над којима неспорно одређене надлежности имају државни органи (на примјер, царинска служба, гранична полиција итд.). Према постојећим државним законима, посебно према одредбама Закона о граничној контроли („Службени гласник БиХ“ бр. 53/09, 54/10 и 47/14), постоје овлашћења државних органа над пловним ријекама на којима се одвија међународна пловидба, на примјер, Гранична полиција БиХ има овлашћења да даје одобрење за крстарење и заустављање страних пловила (члан 22), затим да привремено забрани или ограничи пловидбу (члан 23), регулише обавезу пријаве лица без исправа (члан 24), као и укрцај пловила ван граничног прелаза (члан 25), те издаје одобрење члану посаде за кретање у мјесту задржавања брода (члан 26).

47. Осим тога, питања пловидбе на међународним пловним ријекама регулисана су Оквирним споразумом о сливу ријеке Саве и Протоколом о режиму пловидбе (Одлука о ратификацији Оквирног споразума о сливу ријеке Саве и Протокола о режиму пловидбе, „Службени гласник БиХ – Међународни уговори“ бр. 8/03 и 10/04) гдје је нпр. чланом 4 (Протокол о режиму пловидбе) прописано да ће царинску, полицијску и санитарну службу обављати надлежна тијела страна потписница Споразума. Међутим, као што не постоје гаранције да ће се поштовати надлежности државних органа из цитираних одредби Закона о граничној контроли, ни из оспорених одредби предметног закона се не види да ће се поштовати надлежности државних органа на које се односи поменути члан 4 Протокола о режиму пловидбе. Неспорно је да према државним законима постоје овлашћења државних органа у односу на „царинску и полицијску службу“ која су наведена у члану 4 Протокола о режиму пловидбе. На интернет страници Савске комисије као национална тијела надлежна за спровођење Оквирног споразума о сливу ријеке Саве наведени су: Министарство комуникација и саобраћаја БиХ и Министарство спољне трговине и економских односа БиХ (у име државе БиХ), а у име ентитета Републике Српске као надлежна тијела одређени су: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске, Министарство саобраћаја и веза Републике Српске и Министарство за просторно уређење, грађевинарство и

екологију Републике Српске. Према Одлуци о усвајању Оквирне стратегије промета БиХ за период 2016–2030 („Службени гласник БиХ“ број 71/16), на ријеци Сави успостављен је међународни режим пловидбе, док је надлежност над саобраћајем подијељена на Министарство комуникација и веза БиХ – надлежно за међународни саобраћај и Министарство саобраћаја и веза Републике Српске – надлежно за инфраструктуру. Упркос томе, у одговору Народне скупштине, када се позива на цитиране акте, уопште се не помињу државни органи и одређена надлежност државних органа, већ се помињу само надлежности ентитета Република Српска, и то на начин да се може закључити да су сва питања која се односе на унутрашњу пловидбу на међудржавним и међународним пловним ријекама (Сава и Дрина) у искључивој надлежности Републике Српске.

48. Народна скупштина не може да заснива своју искључиву надлежност над регулисањем питања унутрашње пловидбе на ријеци Сави и Дрини само зато што оне у одређеном дијелу протичу кроз Републику Српску. Уставни суд је слично закључио и за регулисање питања имовине (својине) над воденим токовима у Републици Српској.

49. Стога, питања која се односе на пловидбу међудржавним и међународним ријекама, као и надлежност у вези с тим између државних и ентитетских органа треба регулисати законом који ће бити донесен на државном нивоу јер су та питања у искључивој надлежности државе БиХ према чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава БиХ.

50. Имајући у виду да наведено није урађено, а спорне одредбе предметног закона могу да се примјене на ријеке Саву и Дрину које су дио границе БиХ, а уједно су и међународне пловне ријеке, Уставни суд закључује да чланови предметног закона како слиједи: члан 2 тачке (11), (12), (20) и (21), члан 6 став (2), члан 8 став (1) алинеје 1) и 2), члан 10, члан 15 став (2), члан 24, члан 25 став (4), члан 28 став (3), члан 30 став (1), члан 94 став (4) и члан 95 ст. (1) и (2) нису у складу са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава БиХ.

## **VII. Закључак**

51. Уставни суд закључује да одредбе члана 2 тачке (11), (12), (20) и (21), члана 4, члана 6 став (2), члана 8 став (1) алинеје 1) и 2), члана 10, члана 15 став (2), члана 24, члана 25 став (4), члана 28 став (3), члана 30 став (1), члана 94 став (4) и члана 95 ст. (1) и (2) Закона о унутрашњој пловидби Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 54/19) нису у складу са чл. I/1, III/3б) и IV/4е) Устава Босне и Херцеговине зато што питања која се односе на пловидбу међудржавним и међународним ријекама, као и надлежност у вези с тим између државних и ентитетских органа треба да се регулишу законом који ће бити донесен на


државном нивоу јер су та питања, према наведеним одредбама Устава БиХ, у искључивој надлежности државе БиХ.

52. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

53. С обзиром на одлуку Уставног суда у овом предмету, није неопходно посебно разматрати приједлог подносилаца захтјева за доношење привремене мјере.

54. У смислу члана 43 Правила Уставног суда, предсједник Златко М. Кнежевић и судија Миодраг Симовић су дали изјаве о неслагању с одлуком већине.

55. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједник  
Уставног суда Босне и Херцеговине  
  
Златко М. Кнежевић