



Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o vodama

Autor analize: advokat Jovan Rajić

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o vodama

Autor analize: advokat Jovan Rajić

CRTA:

FONDACIJA
SLAVKO
ČURUVIJA
FOUNDATION

S. Rajić

 **PARTNERI
SRBIJA**



**#EY
ZA TEBE**

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije.
Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima
Slavko Čuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija
i ta sadržina nipošto ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

● Uvod

Svedoci smo da se prethodnih godina u periodu letnjih odmora i oko nove godine, „pojačava“ aktivnost zakonodavne vlasti i da se **vrlo često bez javne rasprave i/ili po hitnoj proceduri usvajaju suštinski bitni zakoni** koji u dobroj meri oblikuju i uređuju svakodnevni život građana Srbije.

Čini se, međutim, da u poslednje vreme ni jedan zakon nije izazvao toliko pažnje u javnosti kao što je to **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama** i to iz dva osnovna razloga. Prvi je taj što je (netransparentna) procedura usvajanja izmena zakona i njegova (neustavna) sadržina mobilisala čitavu stručnu javnost i civilni sektor koji su gotovo nepodeljeno stali u odbranu ustavnog poretka i zakonitosti Republike Srbije u nameri da spreče usvajanje ovih izmena, a kasnije i stupanje na snagu ovog zakona. Drugi razlog jeste što je po prvi put od kada je trenutni Predsednik Republike Srbije na toj funkciji, došlo do situacije da on „vrati“ zakon Narodnoj Skupštini Republike Srbije, nakon čega je predlagač formalno povukao Zakon iz procedure i odlučio da ponovo sprovede proceduru koja prethodi usvajanju zakona, ovaj put, kako je rečeno, uz učešće javnosti i u transparentnom postupku.

Ovakvoj odluci Predsednika Republike prethodila je neformalna inicijativa (u formi *online* peticije) organizacija civilnog društva (Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu u WWF Adria) koju su podržale brojna udruženja građana, neformalni pokreti i poznate ličnosti, a koju je za samo nedelju dana potpisalo preko 70.000 građana. Peticijom je od nadležnih organa zatraženo da sprovedu referendum o usvajanju ovog zakona kojim se, prema mišljenju inicijatora peticije, otvara mogućnost za trajnu devastaciju prirodnih i javnih dobara u Republici Srbiji.

Odgovor nadležnih institucija na ovakvu inicijativu bio je nepotpisivanje zakona od strane Predsednika Republike, nakon čega je usledilo i povlačenje zakona iz skupštinske procedure.

● Predmet Zakona

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede objavilo je u septembru 2018. godine obaveštenje da **započinje sa izradom nacрта novog Zakona o vodama**, kao i polazne osnove za izradu tog nacрта. Kao obrazloženje za ovakvu odluku navodi se da važeći Zakon o vodama nije u potpunosti usklađen sa zakonodavstvom EU u oblasti voda, a kako je u postupku pridruživanja EU jedan od preduslova usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU u oblasti voda, nacrt novog zakona treba da doprinese potpunom usklađivanju nacionalnog zakonodavstva u oblasti voda sa osnovnim principima sadržanim u evropskim direktivama u ovoj oblasti.

Pored ovoga, navodi se i da su u toku primene važećeg Zakona o vodama uočeni određeni nedostaci tog zakona i problemi koji nastaju u primeni istog zbog neregulisanja određenih pitanja, odnosno zbog nedovoljno jasnih pojedinih odredbi zakona, iz kojih razloga je te pravne praznine, odnosno nedovoljno jasne odredbe potrebno urediti u nacrtu novog zakona. Kako je navedeno, „*sadašnji Zakon o vodama ne sadrži odredbe o postupku davanja u zakup vodnog zemljišta u javnoj svojini, kao dobra od opšteg interesa, od strane nadležnih javnih vodoprivrednih preduzeća, odredbe o svojinskom režimu vodnog zemljišta i vodnih objekata, o postupku za određivanje granica vodnog zemljišta, o obavezama nadležnih organa u sprovođenju upisa vodnog zemljišta u javne knjige o evidenciji nepokretnosti i pravima na njima, o prestanku statusa vodnog zemljišta, o određivanju visine naknade za ustanovljavanje prava stvarne službenosti na vodnom zemljištu i vodnim objektima u javnoj svojini za namene propisane tim zakonom, o obaveznoj sadržini vodnog akta, nije predviđeno izdavanje vodnih akata za plan detaljne regulacije, već samo za plan generalne regulacije, nisu propisani slučajevi kada se odbija zahtev za izdavanje vodnih akata, nije propisano izdavanje vodne saglasnosti u slučaju kada nisu izdati vodni uslovi, što u nekim slučajevima komplikuje situaciju investitoru, koji na primer pokušava da legalizuje postojeći objekat i dr.*“.

Iz priloženog dokumenta jasno je da je **ideja usvajanja novog zakona zamišljena prilično ambiciozno**. Sa jedne strane, kako bi usvajanjem zakona bilo izvršeno usklađivanje sa relevantnim EU direktivama, a sa druge strane, kako bi se otklonili praktični nedostaci i manjkavosti koje su se pokazali tokom primene važećeg zakona, uz nekolicinu novih pravnih instituta i rešenja koja bi suštinski izmenila postojeći pravni okvir.

Iz nekog razloga, **od ovoga se u međuvremenu odustalo**, pa je Planom rada Vlade za 2021. godinu predviđeno usvajanje izmena postojećeg Zakona o vodama, sa obrazloženjem da je neophodno uskladiti odredbe ovog zakona sa odredbama Zakona o inspeksijskom nadzoru¹, Zakona o opštem upravnom postupku², Zakona o prekršajima³ i Zakona o javnoj svojini⁴, a sve radi otklanjanja uočenih nedostataka kroz popunjavanje praznina i preciziranja pojedinih odredbi tog zakona (odredbe koje propisuju izdavanje vodnih uslova u okviru postupka sprovođenja objedinjene

1 Zakona o inspeksijskom nadzoru („Službeni glasnik RS”, br. 36/15, 44/18 i 95/18);

2 Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/16 i 95/18);

3 Zakona o prekršajima („Službeni glasnik RS”, br. 65/13, 13/16 i 98/16);

4 Zakon o javnoj svojini („Službeni glasnik RS”, br. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16, 108/16, 113/17 i 95/18);

procedure, odredba koja propisuje širinu pojasa priobalnog zemljišta kanala), i unapređenje rešenja tog zakona kroz izmenu postojećih rešenja (propisivanje da se vodno zemljište u javnoj svojini koje se nalazi na zaštićenom području ili području ekološke mreže daje u zakup u postupku javnog nadmetanja ili prikupljanja pismenih ponuda putem javnog oglašavanja po prethodno pribavljenoj saglasnosti ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine) i propisivanje novih rešenja (propisivanje slučajeva kada se vodno zemljište izuzetno daje u zakup neposrednom pogodbom, propisivanje organa koji vrše nadzor nad radom pokrajinskih organa i organa jedinica lokalne samouprave i javnog vodoprivrednog preduzeća u vršenju poverenih poslova utvrđenih Zakonom o vodama).

Ovakvo obrazloženje u najvećem delu odgovara onome što je kasnije i usvojeno kao finalni tekst izmena zakona, koji je Narodna skupština ratifikovala u formi opisanoj u nastavku ovog dokumenta, a koji je nakon odbijanja Predsednika Republike da isti ratifikuje povučen iz procedure.

● Izrada Nacrta zakona

U predloženom nacrtu izmena Zakona, navodi se da je postojećim Zakonom o vodama uređen pravni status voda, integralno upravljanje vodama, upravljanje vodnim objektima i vodnim zemljištem, izvori i način finansiranja vodne delatnosti, nadzor nad sprovođenjem tog zakona, kao i druga pitanja značajna za upravljanje vodama. Međutim, navodi se da su dosadašnja primena Zakona o vodama, kao i analiza odredaba Zakona o vodama u pogledu kojih je bilo zahteva za davanje mišljenja, ukazale na postojanje određenih *pravnih praznina ili nedovoljno jasnih normi* koje stvaraju teškoće u primeni zakona. Stoga je, u cilju otklanjanja uočenih nedostataka i unapređenja rešenja, potrebno *precizirati pojedine odredbe tog zakona*, odnosno pojedina rešenja predviđena tim zakonom *izmeniti ili predvideti nova rešenja*. Takođe, razlozi zbog kojih se predlaže donošenje ovog zakona sadržani su i u neophodnosti usklađivanja odredaba Zakona o vodama sa odredbama Zakona o inspeksijskom nadzoru, Zakona o opštem upravnom postupku, Zakona o prekršajima, Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o javnoj svojini (slično obrazloženju iz saopštenja gore opisanog).

Takođe, u obrazloženju predloga zakona navodi se da je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnoj svojini („*Službeni glasnik RS*”, broj 113/17) propisano da se pravni režim vodnog zemljišta u javnoj svojini uređuje posebnim zakonom, dakle Zakonom o vodama. Imajući u vidu tu odredbu predmetnog zakona, Vlada je donela Uredbu o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, odnosno pribavljanja i ustupanja iskorišćavanja drugih imovinskih prava, kao i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pisanih ponuda („*Službeni glasnik RS*”, broj 16/18), čijom odredbom je propisano da se odredbe te uredbe ne primenjuju, pored ostalog, na postupke davanja u zakup vodnog zemljišta, te da je stupanjem na snagu te uredbe prestala da važi Uredba o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom, davanja u zakup stvari u javnoj svojini i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pismenih ponuda („*Službeni glasnik RS*”, br. 24/12, 48/15, 99/15, 42/17 i 94/17), na osnovu koje su javna vodoprivredna preduzeća sprovodila postupak davanja u zakup vodnog zemljišta u javnoj svojini. U skladu sa Zakonom o javnoj svojini koji propisuje da se stvari u javnoj svojini izuzetno mogu dati u zakup neposrednom pogodbom, ako je to u konkretnom slučaju jedino moguće rešenje, uredbom koju su primenjivala javna vodoprivredna preduzeća, a koja je prestala da važi, je bilo propisano da se nepokretne stvari u javnoj svojini, dakle i vodno zemljište, daju u zakup u postupku javnog nadmetanja ili prikupljanja pismenih ponuda putem javnog oglašavanja, a *izuzetno neposrednom pogodbom*.

● Izostanak javne rasprave

Kako se navodi u obrazloženju predloga Zakona, **rešenja predložena ovim zakonom bitno ne menjaju odredbe važećeg Zakona o vodama, te u postupku pripreme ovog zakona nije postojala obaveza za sprovođenje javne rasprave** u skladu sa članom 77. stav 1 Zakona o državnoj upravi.

Naime, članom 77. stav 1 Zakona o državnoj upravi, propisano je da su organi državne uprave dužni da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme nacrta zakona, drugih propisa i akata, u skladu sa ovim zakonom. Takođe, u skladu sa članom 77. stav 3 Zakona o državnoj upravi, prilikom otpočinjanja pripreme nacrta zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, ministarstva i posebne organizacije putem svoje internet stranice i portala e-uprave objavljuju i polazni dokument koji sadrži prikaz problema u određenoj oblasti i njihovih uzroka, ciljeve i očekivane efekte donošenja zakona, kao i osnovna načela za uređivanje društvenih odnosa u toj oblasti, uključujući i prava i obaveze subjekata na koje se zakon odnosi (polazne osnove). Shodno tome, a u skladu sa članom 77. stav 6 Zakona o državnoj upravi, Ministarstva i posebne organizacije dužni su da u pripremi nacrta zakona iz stava 3. istog člana sprovedu javnu raspravu.

Kako se Zakonom menja način raspolaganja vodnim zemljištem, te kako javno vodno dobro, predstavlja javnu svo-

jinu zajamčenu članom 86. stav 1 Ustava Republike Srbije⁵, svaka izmena u vezi sa sticanjem prava na javnom vodnom dobru, u kojem je inkorporisan visok stepen javnog interesa, predstavlja bitnu izmenu pravnog režima u jednoj oblasti, kao i pitanja koja posebno zanimaju javnost, u skladu sa članom 77. stav 3 Zakona o državnoj upravi. Imajući sve navedeno u vidu, **Predlog je nezakonit iz razloga što predložena rešenja bitno menjaju odredbe važećeg Zakona o vodama i predstavljaju pitanja koja posebno zanimaju javnost, te je u postupku pripreme Predloga postojala obaveza za sprovođenje javne rasprave** u skladu sa članom 77. stav 1 i 3 Zakona o državnoj upravi, što je prilikom procedure usvajanja konkretnog Zakona izostalo.

● **Nezakonitost i neustavnost člana 10b Zakona**

Zakonom o javnoj svojini, kao opštim zakonom kojim se uređuje pravo javne svojine i određena druga imovinska prava Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i koji se primenjuje na sticanje, vršenje, zaštitu i prestanak prava javne svojine, primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje pravo privatne svojine, ako nešto drugo nije određeno ovim ili drugim zakonom.

U skladu sa članom 4. stav 2 Zakona o javnoj svojini, odredbe posebnih zakona kojima se uređuje režim stvari u javnoj svojini ne mogu biti u suprotnosti sa ovim zakonom.

Na osnovu člana 34. stav 1 Zakona o javnoj svojini, stvari u javnoj svojini mogu se dati u zakup, polazeći od tržišne visine zakupnine za određenu vrstu stvari, u postupku javnog nadmetanja, odnosno prikupljanjem pismenih ponuda. S tim u vezi, stavom 2 istog člana je propisano da izuzetno od stava 1. ovog člana, stvari u javnoj svojini se mogu dati u zakup neposrednom pogodbom, ako je to u konkretnom slučaju jedino moguće rešenje.

Shodno tome, Zakon o javnoj svojini izričito propisuje (samo jedan) izuzetak kada se stvari u javnoj svojini mogu dati u zakup neposrednom pogodbom, te se predmetna odredba ima smatrati imperativnom odredbom, koja ne dozvolja proširivanje izuzetaka odredbama posebnog zakona, kojim se uređuje režim vode, kao javne svojine, a iz razloga što je zakonodavac prilikom donošenja Zakona o javnoj svojini imao u vidu izuzetan značaj i javni interes predmeta javne svojine i ograničenost sticanja prava na istoj, zbog čega je eksplicitno i uveo zabranu kolizije drugih propisa koji se naknadno donose sa Zakonom o javnoj svojini.

Na ovaj način osporenim delom navedene odredbe Zakona se suspenduje generalno pravilo iz Zakona o javnoj svojini, kojim je izričito propisano na koji način se mogu sticati prava na javnoj svojini, dok se novim izmenama, u suprotnosti sa važećim propisima Republike Srbije, uvodi mogućnost nekonkurentnog i netransparentnog sticanje prava na javnoj svojini i to pravo zakupa putem *neposredne pogodbe*, i proširuju mogućnosti iz citirane odredbe Zakona o javnoj svojini, kroz uvođenje neposredne pogodbe i u dodatnim slučajevima: i) kada je to propisano posebnim zakonom, ii) direktnim i indirektnim korisnicima budžetskih sredstava, u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem, kao i iii) radi vađenja rečnih nanosa za potrebe izgradnje objekata od značaja za Republiku Srbiju, izabranom izvođaču radova.

Ovim su direktno prekršene odredbe Ustava Republike Srbije, odnosno, povređeno je načelo jedinstva pravnog poretka utvrđeno odredbama člana 4. stav 1. i člana 194. stav 1. Ustava koji nalaže međusobnu usklađenost pravnih propisa.

● **Nezakonitost i neustavnost člana 25. Zakona**

Prema Odluci o postavljanju plutajućih objekata na vodnom zemljištu na teritoriji grada Beograda, zahtev za postavljanje plutajućeg objekta može podneti pravno lice, fizičko lice, preduzetnik ili udruženje, koje je vlasnik plutajućeg objekta ili korisnik po osnovu ugovora o zakupu ili drugog ugovora, a kome je u skladu sa zakonom kojim je uređeno davanje u zakup vodnog zemljišta, dato vodno zemljište u zakup.

Trenutno važećim Zakonom o vodama, članom 10b propisano je da se vodno zemljište u javnoj svojini može dati u zakup u postupku javnog nadmetanja ili prikupljanja pismenih ponuda putem javnog oglašavanja.

Faktički, ovim Predlogom se na mala vrata uvodi ozakonjenje nelegalno postavljenih plutajućih objekata, na vodnom zemljištu teritorije grada Beograda.

S tim u vezi, odredbama Zakona bi se retroaktivno derogirale važeće odredbe Zakona o vodama i konvalidiralo neza-

⁵ Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006);

konito postavljanje velikog broja plovnih objekata, čime bi bio prekršen i postojeći pravni poredak Republike Srbije, što je u suprotnosti sa članom 197. Ustava Republike Srbije, kojim je propisana zabrana povratnog dejstva zakona i drugih opštih akata.

Kako važeći Zakon o vodama, ne propisuje mogućnost davanja u zakup vodnog zemljišta u javnoj svojini, putem neposredne pogodbe, to bi ovim Predlogom retroaktivno bile derogirane trenutno važeće odredbe Zakona o vodama, a usled čega bi vlasnici i korisnici postavljenih plutajućih objekata, koji su predmetne objekte postavili u suprotnosti sa važećim Zakonom o vodama bili privilegovana grupa lica u odnosu na istovrsnu grupu vlasnika i korisnika postavljenih plutajućih objekata, koji su predmete objekte postavili u skladu sa važećim Zakonom o vodama. S tim u vezi, predmetna odredba zakona je u suprotnosti sa članom 21. Ustava Republike Srbije, kojom je propisana zabrana diskriminacije.

Kako su pred Ustavom i zakonom svi jednaki, predmetna odredba Zakona je u direktnoj suprotnosti sa članom 21. Ustava, iz razloga što se bez opravdanog interesa omogućava privilegovanoj grupi lica sticanje prava na javnom vodnom dobru po posebnoj - privilegovanoj proceduri neposredne pogodbe, koja nije propisana trenutno važećim Zakonom o vodama. Ovim rešenjem bi se umesto transparentnog i konkurentnog postupka javnog nadmetanja ili prikupljanja pismenih ponuda putem javnog oglašavanja, propisalo i ozakonilo pravilo *prior tempore, potior iure*, čime bi se privatni interes postavio iznad javnog interesa, a što je svakako u suprotnosti sa osnovnim načelima demokratskog uređenja društva i vladavine prava, koja su zagarantovana Ustavom Republike Srbije.

Takođe, ovim putem se uvodi mogućnost neposredne pogodbe u vezi sa davanjem u zakup vodnog zemljišta na teritoriji grada Beograda za već postavljene plutajuće objekte i to do dana stupanja Zakona na snagu. S tim u vezi, plutajući objekti koji su nelegalno postavljeni na vodno zemljište grada Beograda, putem ove odredbe Zakona dobijaju drugu priliku za ozakonjenje i za ispunjavanje „budućih” zakonskih uslova. Takođe, ovakvom odredbom se dovodi do faktičke, a i formalne rezervacije mesta na vodnom zemljištu grada Beograda, za već postavljene plutajuće objekte (splavove), kojom se ograničava sloboda konkurencije, u suprotnosti sa članom 84. stav 2 Ustava Republike Srbije, kojim su zabranjeni akti kojima se, suprotno zakonu, ograničava sloboda konkurencije, stvaranjem ili zloupotrebom monopolskog ili dominantnog položaja.

Na samom kraju, postavlja se pitanje iz kog razloga se privileguje vodno zemljište na teritoriji grada Beograda, u odnosu na celu teritoriju Republike Srbije, na taj način da se proširuju odredbe u vezi sa sticanjem prava na istim? Naime, predmetnom odredbom se uvodi poseban način sticanja prava na zakup na vodnom zemljištu grada Beograda, što dovodi do dvojakog uređenja sticanja prava na zakup vodnog zemljišta na teritoriji Beograda i ostatka teritorije Republike Srbije, čime su za istu vrstu javnog vodnog dobra propisane različite mogućnosti sticanja prava na zakup.

Iz svega navedenog, potpuno je jasno da su Zakonom prekršene brojne odredbe postojećih propisa Republike Srbije, ali i više članova važećeg Ustava Republike Srbije.

● Proces usvajanja zakona u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Narodni poslanici su se o predlogu Zakona izjašnjavali 14. jula, a epilog glasanja je takav da je predlog usvojen sa ogromnom većinom - **za: 171, protiv: niko, uzdržan: niko, nije glasalo: 2, nije prisustvovalo 77 narodnih poslanika**. Zanimljivo je i krajnje zabrinjavajuće da niko od narodnih poslanika, među kojima ima i dosta pravnika, nije (do trenutka dok Predsednik Republike na to nije skrenuo pažnju) primetio da su pojedine odredbe zakona neustavne.

Štaviše, sednici Narodne Skupštine prethodila je sednica skupštinskog Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo koja je održana 12. jula i na kojoj su članovi odbora⁶ ocenili „da su svi predlozi zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije”, uključujući ovde i sporni nacrt Zakona o vodama. U video materijalu sa održane sednice vidi se da je celokupna diskusija o ovoj tački dnevnog reda trajala manje od 30 sekundi, uključujući ovde i izjašnjavanje članova odbora o ustavnosti spornog zakona, a da se niko od članova odbora nije javio za reč o ovoj tački dnevnog reda.

Prethodno je, 7. jula, održana i sednica Odbora za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, na kojoj je takođe razmatran predlog spornog zakona. Sednici su, pored članova odbora⁷, prisustvovali direktorka Republičke direkcije za vode Nataša Milić, načelnik Odeljenja za pravne, ekonomsko - finansijske i administrativno - tehničke poslove Republičke direkcije za vode Milan Njegovan i državni sekretar ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Jelena Blagojević, koja je članovima Odbora obrazložila predlog zakona, a odbor je jednoglasno prihvatio Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o vodama, koji je podnela Vlada.

6 Sednici je predsedavala predsednica Odbora Jelena Žarić Kovačević, a prisustvovali su članovi i zamernici članova Odbora Vojislav Vujić, Dijana Radović, Olja Petrović, Vuk Mirčetić, Đorđe Todorović, Luka Kebara, Uglješa Mrdić, Miloš Terzić, Adam Šukalo, Violeta Ocokoljić i Dubravka Kralj.

7 Sednici je predsedavao predsednik Odbora Marijan Ristićević, a prisustvovali su sledeći članovi i zamernici članova: Vesna Stjepanović, Momir Stojilković, Velibor Stanojlović, Goran Kovačević, Milija Miletić, prof. dr Ljubinko Rakonjac, Stanislava Janošević, Arpad Fremont, Nenad Baroš, Nebojša Pavlović, Tijana Davidovac i Žarko Bogatinović.

● **Vraćanje zakona Narodnoj skupštini Republike Srbije i povlačenje iz procedure**

Članom 19. Zakona o Predsedniku Republike⁸ kojim je propisano da „predsednik Republike može, uz pismeno obrazloženje, vratiti Narodnoj skupštini izglasani zakon na ponovno odlučivanje ako smatra da zakon nije saglasan sa Ustavom ili da je u suprotnosti s potvrđenim međunarodnim ugovorima ili opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava ili da pri donošenju zakona nije poštovana procedura koja je propisana za donošenje zakona ili da zakon ne uređuje neku oblast na odgovarajući način“. Iz citiranih odredbi Zakona jasno je da je postojalo više argumenata za „nepotpisivanje“ Zakona od strane Predsednika Republike i vraćanja istog u proceduru pred Narodnu skupštinu RS.

Dodatno, članom 113. Ustava propisano je da je Predsednik Republike dužan da *najkasnije u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona*, odnosno najkasnije u roku od sedam dana ako je zakon donet po hitnom postupku, done-se ukaz o proglašenju zakona ili da zakon, uz pismeno obrazloženje, *vрати Narodnoj skupštini, na ponovno odlučivanje*. Istim članom dalje je propisano da ako Narodna skupština odluči da ponovo glasa o zakonu koji je predsednik Republike vratio na odlučivanje, zakon se izglasava većinom od ukupnog broja poslanika, u kom slučaju je Predsednik Republike dužan da proglasi ponovno izglasani zakon.

Dana 23. jula **predsednik Republike je „vratio“ Narodnoj skupštini Zakon o vodama na ponovno odlučivanje**, sa obrazloženjem da su pojedine odredbe Zakona neustavne, što je bio presedan kada je u pitanju mandat Aleksandra Vučića koji je započeo 2018. godine. Ova činjenica dodatno je zanimljiva imajući u vidu da je zakon prethodno prošao nadležne skupštinske odbore, bez većih nesuglasica i polemika, kako je gore i opisano. Sam dopis predsednika Republike kojim je zakon vraćen Narodnoj skupštini nije javno dostupan, tako da je i samo obrazloženje razloga za vraćanje nemoguće dodatno analizirati.

Istog dana saopšteno je da je Vlada Srbije na predlog nadležnog Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede povukla predlog zakona iz procedure i da će o nacrtu zakona biti sprovedena „šira javna rasprava“ koja je izostala, a da je (iako je Predsednik Republike ukazao na neustavnost) „veći problem što nismo na pravi način uspeali to da predstavimo i ostao je otvoren prostor za političke manipulacije“.

Po navodima predlagača, Zakon je usaglašen sa važećim propisima Evropske unije.

● **Zaključak**

Javna rasprava o nacrtu zakona nezvanično je najavljena za jesen ove godine a dok se (i ukoliko se uopšte) to ne dogodi, treba postaviti dva ključna pitanja i to bez potrebe da se uopšte ulazi u pojedinačna zakonska rešenja. Prvo je **zbog čega je ovako važan zakon usvojen na prečac**, bez sprovedene javne rasprave i u proceduru uvršten u sred letnje pauze, a sve kako bi se transparentnost procedure usvajanja svela na minimum? I drugo, **kako je moguće da niko u vladinim i skupštinskim telima u kojima bi trebali da sede stručni ljudi za ovu oblast nije primetio nesaglasnost pomenutog propisa sa drugim zakonima Republike Srbije i Ustavom ove zemlje?**

Da procedura usvajanja zakona jeste bila transparentna i sprovedena u potpunosti i da su resorni odbori Skupštine uradili svoj posao, nikada se ne bi mogla dogoditi situacija u kojoj je stupanje zakona na snagu zavisilo isključivo od dobre volje jednog čoveka i u kojoj ga je od nezakonite i neustavne primene u praksi delila samo procena da li je njegovo „ozakonjenje“ politički oportuno ili ne. U situaciji da je odgovor bio drugačiji, raspolaganje javnim dobrom ove zemlje bilo bi trajno kompromitovano, a mogućnost korupcije bi kroz mogućnost „neposrednih pogodbi“ bila legalizovana.

⁸ Zakon o Predsedniku Republike („Sl. glasnik RS“, br. 111/2007);