

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 60. став 1. тач. а) и б) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 26. фебруара 2020. године, д о н и о ј е

ОДЛУКУ

Утврђује се да Одлука о усвајању Урбанистичког плана Општине Котор Варош 2009-2030. година број: 01-022-143/15 ("Службени гласник Општине Котор Варош" број 12/15) није у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о уређењу простора и грађењу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 40/13, 106/15, 3/16 и 84/19).

О б р а з л о ж е њ е

Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију дало је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о усвајању Урбанистичког плана Општине Котор Варош 2009–2030. од 1. октобра 2015. године („Службени гласник Општине Котор Варош“ број 12/15) (у даљем тексту: План), истичући да је усвојено планско рјешење различито од Приједлога плана који је упућен Скупштини Општине Котор Варош на усвајање и на које рјешење су ово министарство и остале институције дале сагласност. Давалац иницијативе наводи да је, наведеног датума, усвајањем одборничког амандмана на Приједлог плана на сједници Скупштине Општине, овај документ измијењен на начин који је супротан поступку који је прописан чл. 44. до чл. 50. Закона о уређењу простора и грађењу, будући да измијењено планско рјешење није претходно било изложено на јавни увид. Истиче се да је Одјељење за просторно уређење Општинске управе Општине Котор Варош, у Мишљењу број: 04/1-363-47/18 од 20. јула 2018. године, између осталог, напоменуло да је предузеће "Нешковић осигурање" а.д. Бијељина уложило примједбу на Нацрт урбанистичког плана општине Котор Варош 2009-2030. година, у смислу да се на предметној локацији Планом предвиди изградња бензинске пумпе поред постојећег објекта техничког прегледа, која је усвојена од стране носиоца израде Плана, као и да су на сједници Скупштине, која је одржаној 1. октобра 2015. године одборници уложили амандман на Приједлог плана у смислу да се намјена површине "саобраћајни објекат", која одговара предметној локацији, брише и да се у планском рјешењу измијени у "становање густине насељености преко 100 Ст/ха са пословањем до 40%", те је Приједлог, као такав, усвојен. У иницијативи се истиче да надлежна инспекција приликом ванредне инспекцијске контроле садржаја и поступка доношења Плана није утврдила неправилности, о чему је саставила записник број: 24.090/362-333-8-2/19 од 14. фебруара 2019. године. Упркос поменутом налазу инспекције, давалац иницијативе сматра да су приликом усвајања Приједлога плана повријеђене одредбе чл. 47, 48. ст. 1. и 2, 49. и 50. Закона о уређењу простора и грађењу, због чега предлаже да Суд утврди да оспорени акт није у сагласности са Уставом Републике Српске и наведеним законом.

У одговору који је Суду доставио доносилац оспореног акта истиче се да је поступак припреме, израде и доношења Плана проведен сагласано одредбама Закона о уређењу простора, што су на сједници Скупштине Општине Котор Варош потврдили представници израде плана који су, исто тако, потврдили да је у Приједлог плана могуће уврстити

амандмане поднесене на самој сједници. У прилогу одговора достављена је документација која има за циљ да поткријепи наведено.

Одлуку о усвајању Урбанистичког плана Општине Котор Варош 2009–2030. година број: 01-022-143/15 ("Службени гласник Општине Котор Варош" број 12/15) донијела је Скупштина Општине Котор Варош, на сједници одржаној 1. октобра 2015. године, на основу члана 38. тачка 2. Закона о уређењу простора и грађењу ("Службени гласник Републике Српске" број 40/13) и члана 30. Статута Општине Котор Варош ("Службени гласник Општине Котор Варош" број 3/14). Овом одлуком је прописано: да се доноси Урбанистички план Општине Котор Варош за период од 2009. до 2030. године, те да су границе простора који је обухваћен Планом прецизније одређене у графичком дијелу Плана (тачка I), да се Елаборат Плана састоји од текстуалног и графичког дијела, уз навођење садржаја текстуалног дијела Плана, те прецизирање да графички дио садржи карте стања и карте планираног рјешења чији садржај је таксативно побројан (тачка II), да је елаборат Плана, израђен од стране "Пројект" а.д. Бања Лука јуна 2014. године, саставни дио овог Плана (тачка III), да се Планом детаљније разрађују одређења из Просторног плана Општине уз њихово навођење (тачка IV), да се о провођењу ове одлуке стара Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове Општинске управе Котор Варош (тачка V), те да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Општине Котор Варош" (тачка VI).

У поступку разматрања оспореног Плана Суд је имао у виду да је одредбом члана 102. став 1. тач. 1. и 3. Устава Републике Српске утврђено да општина преко својих органа у складу са законом доноси програм развоја, урбанистички план, те уређује и обезбјеђује коришћење градског грађевинског земљишта. Чланом 108. Устава утврђено је да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, те да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Суд је, такође, имао у виду да је поменута надлежност општине/града утврђена и Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16 и 36/19) којим је, између осталог, прописано да је усвајање стратешких и спроведбених докумената просторног уређења за подручје јединице локалне самоуправе, те уређење и обезбјеђење коришћења грађевинског земљишта и пословног простора самостална надлежност јединице локалне самоуправе (члан 18. тачка 1. подтачке 2. и 4), да јединица локалне самоуправе у области просторног планирања и грађења, између осталог, усваја документа просторног уређења и обезбјеђује њихово спровођење, прати стање уређења простора и насеља, те обезбјеђује коришћење грађевинског земљишта (члан 19. тач. 1, 2. и 4), да скупштина доноси одлуке и друга општа акта и даје њихово аутентично тумачење, као и стратешке документне просторног уређења за подручје јединице локалне самоуправе (члан 39. став 2. тач. 2. и 6).

Суд је имао у виду да је Законом о уређењу простора и грађењу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 40/13, 106/15, 3/16 и 84/19), који је означен као правни основ за доношење оспорене одлуке и у односу на који давалац иницијативе оспорава предметну одлуку, прописано: да је урбанистички план стратешки документ просторног уређења, да се стратешки документи просторног уређења доносе за плански период до 20 година (члан 25.

став 3. тачка д) и став б), да скупштина јединице локалне самоуправе, између осталог, доноси урбанистички план (члан 38. став 2). Надаље, чланом 40. овог закона прописано да одлуку о приступању изради, односно измјени или допуни документа просторног уређења доноси надлежна скупштина, која треба да садржи врсту документа просторног уређења чијој се изради, односно измјени или допуни приступа, границе подручја за које се документ доноси, односно мијења, период за који се утврђују, процјењују или израчунавају плански параметри, смјернице за израду, измјену или допуну документа, рок израде, садржај планског акта, одредбе о јавној расправи и јавном увиду, начин осигурања средстава за израду, измјену или допуну документа, носиоца припреме за израду, односно измјену или допуну документа просторног уређења и друге елементе зависно од специфичности подручја за које се документ доноси, као и да се одлука о приступању изради односно измјени или допуни документа просторног уређења објављује у службеном гласнику јединице локалне самоуправе (ст. 1, 3. и 9), а чланом 41. став 2. Закона да је носилац припреме за израду документа просторног уређења који доноси скупштина јединице локалне самоуправе орган управе надлежан за послове уређења простора или други орган или организација коју одреди надлежна скупштина одлуком из члана 40. овог закона. Чланом 43. став 1. Закона прописано је да надлежна скупштина, на приједлог носиоца припреме, именује савјет плана ради укупног праћења израде документа просторног уређења, вођења јавне расправе и усаглашавања ставова и интереса зависно од потребе, обима и врсте документа. Према члану 46. став 1. Закона, прије утврђивања нацрта, носилац припреме разматра преднацрт на стручној расправи, којој присуствују и чланови савјета плана и на коју се обавезно позивају овлашћени стручни представници органа и правна лица из члана 42. став 3. овог закона, а према члану 47. Закона носилац припреме документа просторног уређења, након спроведене процедуре из члана 46. овог закона, утврђује нацрт документа просторног уређења и мјесто, вријеме и начин излагања документа просторног уређења на јавни увид (став 1), док се трајање јавног увида утврђује одлуком из члана 40. овог закона и траје најмање 30 дана за сва документа просторног уређења, о чему води рачуна носилац припреме зависно од значаја и специфичности документа просторног уређења (став 2). Уз то, чланом 48. Закона прописано је да је носилац израде обавезан да размотри све примједбе, приједлоге и мишљења достављене током јавног увида и да прије утврђивања приједлога документа о њима заузме и образложи свој став и да тај став у писаној форми достави носиоцу припреме и лицима која су доставила примједбе, приједлоге и мишљења (став 1), да се приједлог документа утврђује на основу нацрта који је објављен и става према примједбама, приједлозима и мишљењима на тај нацрт (став 2), да се у приједлогу документа не могу мијењати рјешења из нацрта документа, осим оних на која је била стављена основана примједба, приједлог и мишљење (став 3), да се став носиоца израде о примједбама, приједлозима и мишљењима разматра на јавној расправи, на коју се позивају представници носиоца припреме, носиоца израде и органа и правних лица из члана 42. став 3. овог закона, те чланови савјета плана (став 4). Према члану 49. Закона, ако се приједлог документа просторног уређења на основу прихваћених приједлога, примједби и мишљења достављених у току јавног увида значајно разликује од нацрта документа, носилац припреме дужан је да поново организује јавни увид

(став 1), да значајне разлике из става 1. овог члана подразумијевају нова рјешења која нису у складу са смјерницама за израду, односно измјену или допуну документа из одлуке из члана 40. овог закона, када се промијени граница грађевинског земљишта или када промјена изазива промјену власничких односа (став 2), као и да се на нацрт документа просторног уређења који је на поновљеном јавном увиду, у складу са ст. 1. и 2. овог члана, могу подносити нови приједлози, примједбе и мишљења само на дијелове документа који су измијењени након првог јавног увида (став 5). Након одржане јавне расправе из члана 48. став 4. овог закона носилац припреме утврђује приједлог документа просторног уређења у складу са закључцима са расправе и доставља надлежној скупштини најдуже у року од 60 дана од дана одржане јавне расправе (члан 50. став 1). Такође, Суд је имао у виду и члан 192. Закона, којим је прописано да ће се поступци израде и доношења докумената просторног уређења који су започети прије ступања на снагу овог закона окончати по одредбама закона на основу којег су започети.

Суд је утврдио да је Скупштина Општине Котор Варош, на сједници одржаној 20. јула 2009. године, донијела Одлуку о приступању изради Урбанистичког плана број 01-022-97/09, а на основу тада важећег Закона о уређењу простора („Службени гласник Републике Српске“ бр. 84/02, 14/03, 112/06 и 53/07). Овом одлуком је одлучено да се приступи изради Урбанистичког плана Општине Котор Варош (члан 1), утврђено да садржај Плана треба да одговара одредбама Закона о уређењу простора и Правилника о садржају планова (члан 2), одређена површина обухвата Плана (члан 3), утврђен плански период Плана 2009–2030. година (члан 4), одређен носилац припреме Плана, као и да ће носилац израде плана бити одређен по Закону о јавним набавкама БиХ (члан 5), утврђен рок за израду преднацрта Плана (члан 6), одређено да ће нацрт Плана утврдити носилац припреме и начелник Општине и ставити на јавни увид и стручну расправу који ће трајати 30 дана (члан 7), прописано да ће средства за израду Плана обезбиједити Општина Котор Варош (члан 8), утврђено да ће за праћење послова и активности око израде Плана Скупштина општине именовати Савјет за израду просторно-планске документације (члан 9). Скупштина Општине Котор Варош је, на сједници одржаној 20. јула 2009. године, позивом на члан 58. Закона о уређењу простора („Службени гласник Републике Српске“ бр. 84/02, 14/03, 112/06 и 53/07) донијела и Рјешење о именовању Савјета за израду просторно-планске документације Општине Котор Варош број: 01-022-105/09 ("Службени гласник Општине Котор Варош" број 4/09). Ово рјешење је стављено ван снаге новим Рјешењем о именовању Савјета за израду просторно-планске документације Општине Котор Варош број: 01-022-29/13, које је донесено на сједници Скупштине Општине одржаној 28. фебруара 2013. године, позивом на члан 33. ст. 1. и 2. Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ број 55/10). Према достављеној документацији, током 2012. године, Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове се, као носилац припреме Плана, обратило заинтересованим лицима, као и друштвеним, образовним, привредним и другим субјектима да доставе своје приједлоге и сугестије на предложена планска рјешења која се односе на земљиште или објекте у њиховом власништву. Стручна расправа о Преднацрту плана одржана је 4. априла 2013. године, о чему је састављен записник. Скупштина Општине Котор Варош је, на сједници одржаној 24. јула 2013. године, позивом на члан 38.

тачка 2. и члан 47. тачка 1. Закона о уређењу простора и грађењу ("Службени гласник Републике Српске број 40/13), донијела Одлуку о усвајању Урбанистичког плана Општине Котор Варош за период од 2009. до 2030. године /нацрт/ којом је одређено да су границе простора обухваћеног Планом одређене у графичком дијелу плана (тачка I), прописано да се елаборат плана састоји из текстуалног и графичког дијела, те је наведен њиховог садржаја (тачка II), утврђено да је елаборат израђен од стране "Пројект" а.д. Бања Лука од априла 2013. године, саставни дио овог Плана (тачка III), прописано да се Планом детаљније разрађују одређења из Просторног плана Општине, уз њихово навођење (тачка IV), одређено да се План излаже на стални јавни увид у Административној служби, у Одјељењу за просторно планирање и стамбено-комуналне послове Општине Котор Варош у трајању од 60 дана (тачка V), те да ће су о провођењу ове одлуке старати орган из тачке V Одлуке (тачка VI). Закључком о усвајању Одлуке о Урбанистичком плану Општине Котор Варош 2009–2030. година у нацрту, број: 01-022-147/13 од 24. јула 2013. године, Скупштина Општине Котор Варош је утврдила да се ова одлука упућује на јавну расправу (тачка I), да ће се јавна расправа провести у року од 60 дана (тачка II), да се за организовање и спровођење јавне расправе задужује Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове које се, истовремено, обавезује да уз Приједог одлуке о усвајању Плана, Скупштини Општине достави извјештај о резултатима јавне расправе са изнесеним мишљењима и приједлозима (тачка III). Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове Општине Котор Варош, као носилац припреме Плана, је у дневним листовима "Глас Српске" Бања Лука и "Независним новинама" Бања Лука, 26. јула 2013. године и 17/18. августа 2013. године, обавијестило јавност о излагању Нацрта просторног плана Општине Котор Варош 2011–2031 године и Нацрта урбанистичког плана Општине Котор Варош 2009–2030. година на јавни увид у периоду од 1. августа 2013. до 30. септембра 2013. године, мјесту гдје ће План бити изложен, као и да се примједбе, приједлози и мишљења на планска рјешења, у току трајања јавног увида могу доставити носиоцу припреме Плана. Овим огласима јавност је, истовремено, обавијештена да ће се јавна расправа, односно јавна презентација, Нацрта плана одржати 26. септембра 2013. године. Јавна расправа о Нацрту плана одржана је наведеног датума, о чему је сачињен Записник. Према расположивој документацији, носилац израде Плана је, по јавном увиду и одржаној јавној расправи, размотрио примједбе, приједлоге и мишљења дата на Нацрт плана, те је носиоцу припреме Плана, у форми елабората, доставио одговор на исте. У одговору се наводи да је на Нацрт плана поднесено укупно 25 примједби, приједлога и мишљења, од чега је 10 усвојено у потпуности, 4 дјелимично, а 3 нису прихваћене. За 8 примједби је констатовано да нису предмет израде урбанистичког плана. Наведеним одговором обухваћен је и став носиоца израде Плана којим је усвојио примједбу предузећа „Нешковић осигурање“ д.о.о, на шта је указано иницијативом. Скупштина Општине Котор Варош је, на сједници одржаној 1. октобра 2015. године, донијела Одлуку о усвајању Урбанистичког плана Општине Котор Варош 2009–2030. године, са позивом на члан 38. тачка 2. Закона о уређењу простора и грађењу ("Службени гласник Републике Српске" број: 40/13). Из достављене документације је видљиво је да Скупштина Општине Котор Варош усвојила четири одборничка амандмана на Приједлог наведене одлуке.

Имајући у виду садржај иницијативе, те достављену документацију, као и да је законом прописан начин припреме, израде и доношења, између осталог, и регулационих планова, строго формалан поступак, Суд је утврдио да доносилац акта, у поступку припреме, израде и доношења оспорене одлуке, није поступао сагласно одредбама Закона о уређењу простора и грађењу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 40/13, 106/15 и 3/16).

У конкретном случају Суд је утврдио да је поступак припреме и израде Урбанистичког плана Општине Котор Варош 2009–2030. започет у вријеме важења Закона о уређењу простора („Службени гласник Републике Српске“ бр. 19/96, 25/96, 10/98, 53/02, 64/02, 84/02 – пречишћени текст, 14/03, 112/06 и 53/07), а да је оспорена Одлука донесена на основу Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ број 40/13). Полазећи од утврђеног чињеничног стања и одредаба важећег Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15, 3/16 и 84/19), а посебно одредбе члана 192. овог закона, којом је прописано да ће се поступци израде и доношења докумената просторног уређења, који су започети прије ступања на снагу овог закона окончати по одредбама закона на основу којег су започети, Суд је утврдио да доносилац оспорене одлуке није био овлашћен да поступак припреме и израде Плана који је започет према одредбама раније важећег закона настави по одредбама Закона који је сада на снази, те да донесе оспорену одлуку на основу новог закона.

С обзиром на изложено Суд је оцијенио да оспорена одлука није донесена сагласно одредбама члана 192. Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15, 3/16 и 84/19), а чињеница да оспорена одлука није у сагласности са законом чини је неуставном и са становишта члана 108. став 2. Устава, према којем прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Имајући у виду поступак који је претходио доношењу оспорене одлуке, Суд је оцијенио да је неопходно да се нагласи да је поступак припреме, израде и доношења планова, прецизно регулисан како одредбама важећег Закона о уређењу простора и грађењу, тако и одредбама Закона о уређењу простора („Службени гласник Републике Српске“ бр. 19/96, 25/96, 10/98, 53/02, 64/02, 84/02 – пречишћени текст, 14/03, 112/06 и 53/07), који је био на снази у вријеме доношења Одлуке о приступању изради Урбанистичког плана Општине Котор Варош, дакле да се ради о строго формалном поступку, из чега произлази да је орган надлежан за доношење планова обавезан да поступа сагласно законом прописаном поступку, односно да није овлашћен да поступа мимо законом прописане процедуре.

Према становишту Суда, с обзиром на раније утврђене разлоге неуставности и незаконитости Одлуке о усвајању Урбанистичког плана Општине Котор Варош 2009–2030. година, разматрање навода о њеној несагласности са другим одредбама Закона о уређењу простора и грађењу, није од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" бр. 104/11 и 92/12), у овом предмету одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног одлучено је као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и

судије: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Душко Медић, Ирена Мојовић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-26/19

26. фебруара 2020. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Мр Џерард Селман, с.р.