

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 измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу ("Службени гласник Општине Теслић" број 10/18) 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

Републичка управа за инспекцијске послове – Сектор урбанистичко-грађевинске и еколошке инспекције, Одјељење Добој дала је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о усвајању измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу ("Службени гласник Општине Теслић" број 10/18). Из садржине иницијативе произлази да оспорна одлука, коју је Скупштина Општине Теслић донијела на сједници одржаној 27. децембра 2018. године, није у сагласности са чланом 26. став 1. тачка б) алинеја 3, чланом 35. став 2, чланом 45, чланом 47. ст. 1. и 6, чланом 49. став 1. и чланом 50. став 1. Закона о уређењу простора и грађењу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 40/13, 106/15 и 3/16). С тим у вези давалац иницијативе указује, прије свега, на повреду члана 26. став 1. тачка б) алинеја 3. и члана 35. став 2. наведеног закона с обзиром на то да је предметна измјена дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу извршена иако за предметно урбано подручје не постоји урбанистички план. Поред наведеног, давалац иницијативе указује да се у спису предмета не налази Преднацрт предметног плана иако је разматран на стручној расправи што, како наводи, није у сагласности са чланом 45. Закона, као и да је Одлука о утврђивању нацрта донесена прије него што је достављен Нацрт предметног плана носиоцу припреме плана од стране носиоца израде плана и да у Одлуци није дефинисано вријеме стављања нацрта на јавни увид – почетак јавног увида, како је то прописано чланом 47. став 1. Закона. Надаље, давалац иницијативе истиче да је на јавном увиду, на огласној табли у згради Општине, био изложен само графички дио из Нацрта плана, односно да није био изложен комплетан Нацрт предметног плана (графички и текстуални дио) како је то прописано чланом 47. став 6. Закона, као и да носилац припреме плана није донио акт о утврђивању предлога предметног плана како је то прописано чланом 50. став 1. Закона. Такође, давалац иницијативе наводи да је оспорени план усвојен иако је носилац израде плана обавијестио носиоца припреме да је дошло до значајне корекције Нацрта плана који је био изложен на јавном увиду те да је неопходно да се, како је то прописано чланом 49. став 1. Закона, поново организује јавни увид. Сматрајући да поступак по којем је донесен предметни план није спроведен на начин прописан наведеним одредбама Закона о уређењу простора и грађењу, давалац иницијативе предлаже да Суд утврди да оспорени акт није у сагласности са Уставом Републике Српске и законом.

Доносилац акта је доставио оспорени акт и одређену документацију, али се није изјашњавао о разлозима оспоравања изнијетим у иницијативи.

Одлуку о усвајању измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу ("Службени гласник Општине Теслић" број 10/18) донијела је Скупштина Општине Теслић на основу члана 40. став 1. Закона о уређењу простора и грађењу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 40/13, 106/15 и 3/16), чланова 18. и 19. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник Републике Српске" број 97/16) и чланова 15. и 36. Статута Општине Теслић ("Службени гласник Општине Теслић" број 4/17). Овом одлуком, коју је донијела Скупштина Општине Теслић на сједници одржаној 27. децембра 2018. године, усваја се измјена дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу ("Службени гласник Општине Теслић" бр. 8/10, 5/12 и 2/17), која измјена се врши на једном локалитету, чија укупна површина обухвата износи око 1,99 ха, у оквиру граница простора означених у графичком дијелу Плана, који је саставни дио ове одлуке (тачка И), да се Елаборат Плана састоји од опште документације, текстуалног дијела и графичког дијела и да је саставни дио ове одлуке (тач. II и III), да је приједлог измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу урађен од стране "Урбис центра" д.о.о. Бања Лука, у јуну 2018. године (тачка ИВ), да је овај план спроведбени документ на основу којег ће се вршити привођење земљишта утврђеној намјени, у смислу члана 15. Закона о уређењу простора и грађењу (тачка В), да се о спровођењу ове одлуке и о реализацији Плана стара општински орган управе надлежан за просторно планирање (тачка ВИ), те да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Општине Теслић" (тачка VII).

У поступку разматрања оспорене Одлуке о усвајању измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу 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.

Суд је, такође, имао у виду да је иста 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 документе просторног уређења за подручје јединице локалне самоуправе (члан 39. став 2. тач. 2. и 6).

Осим наведеног, Суд је имао у виду Закон о уређењу простора и грађењу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 40/13, 106/15, 3/16 и 84/19) којим је прописан поступак припреме, израде и доношења докумената просторног уређења (чл. 38. до 52). С тим у вези Суд је, прије свега, имао у виду члан 52. став 3. овог закона, којим је прописано да се ревизија, односно измјена или допуна документа просторног уређења врши на начин и по поступку за доношење овог документа. Тако је 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. Према члану 42. Закона, носилац припреме документа просторног уређења дужан је да носиоцу израде документа достави сву расположиву документацију, а нарочито ону која је таксативно наведена у тач а) до з), затим да након доношења одлуке из члана 40. овог закона, у најмање два средства јавног информисања, објави позив заинтересованим лицима која су власници непокретности у обухвату овог документа, да у року од 15 дана доставе своје приједлоге и сугестије за одређена планска рјешења на земљишту или објектима, односно објекту у њиховом власништву, те да прибави мишљење органа и правних лица надлежних за водопривреду, енергетику, телекомуникације, саобраћај, заштиту културно-историјског и природног наслеђа, противпожарну заштиту, управљање комуналним отпадом, заштиту животне средине, пољопривредно земљиште и сеизмолошку дјелатност. Поред тога, 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, док је чланом 44. став 1. прописано да се израда документа просторног уређења повјерава правном лицу које има одговарајућу лиценцу за обављање ових послова, а чланом 45. став 4. Закона да је носилац израде обавезан да носиоцу припреме преда овјерен преднацрт документа просторног уређења са свим дијеловима које одговарајући документ треба да садржи. Према члану 46. 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 (став 1), а позив за стручну расправу, на којој се разматрају примједбе носиоца припреме, чланова савјета и представника позваних организација, доставља се субјектима из става 1. овог члана најкасније седам дана прије расправе, са изводима из преднацрта који се односе на питања из њиховог дјелокруга (ст. 2. и 3), као и да носилац израде разматра примједбе, мишљења и сугестије на преднацрт и прихваћена рјешења утврђује у нацрт документа просторног уређења (став 4), да се нацрт документа из става 1. овог члана, који садржи графички и текстуални дио, ставља на јавни увид у сједишту јединице локалне самоуправе и ту се

прикупљају приједлози, примједбе и сугестије заинтересованих лица, на основу чега се припрема мишљење о нацрту документа и шаље носиоцу израде (став 6), 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), да 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), да се о мјесту, времену и начину излагања нацрта документа просторног уређења на јавни увид јавност и власници непокретности на подручју за које се доноси спроведбени документ просторног уређења обавјештавају огласом који се објављује у најмање два средства јавног информисања најмање два пута, с тим да се прва обавијест објављује осам дана прије почетка јавног увида, а друга 15 дана од почетка излагања нацрта документа просторног уређења на јавни увид (став 3). 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), а ако јавној расправи из става 4. овог члана не присуствују овлашћени стручни представници органа и правних лица из члана 42. став 3. овог закона, сматра се да су прихватили приједлог документа. 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).

У односу на поступак доношења оспореног акта Суд је утврдио сљедеће:

Скупштина Општине Теслић је, на сједници одржаној 6. новембра 2017. године, донијела Одлуку о приступању изради измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и

ЦТ 4 у Теслићу ("Службени гласник Општине Теслић" број 9/17), а на сједници одржаној 28. децембра 2017. године Одлуку о измјени Одлуке о приступању изради измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу ("Службени гласник Општине Теслић" број 1/18). Овом одлуком, која је донесена са позивом на члан 40. став 1. и члан 41. став 4. Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15 и 3/16), чланове 19. и 36. став 2. тач. 2. и 8. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16) и члан 36. Статута Општине Теслић ("Службени гласник Општине Теслић" број 4/17), одлучено је да се приступи изради измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу (тачка И), одређена површина обухвата измјене Плана, рок за израду плана, носилац припреме овог плана, смјернице за израду, те утврђена обавеза носиоца израде плана да омогући учешће у поступку заинтересованим лицима, као и обавеза излагања овог документа на јавни увид (тач. II до VI). Скупштина Општине Теслић је, на сједници одржаној 6. новембра 2017. године, донијела Рјешење о именовању Савјета плана ("Службени гласник Општине Теслић" број 9/17), а Одјељење за просторно уређење Општине Теслић, Закључком број: 04-363-118/17 од 7. децембра 2017. године одредило органе и правна лица од којих је у току израде Плана потребно прибавити мишљење на приједлог планских рјешења. Одјељење за просторно уређење Општине Теслић се, као носилац припреме плана, позивом на број: 04-363-118/17 од 26. јануара 2018. године, обратило власницима некретнина и корисницима простора у границама обухвата предметног плана да доставе, у писаној форми, своје приједлоге и сугестије за одређена планска рјешења на земљишту и објектима у њиховом власништву, а овај позив објављен је у дневном листу "Еуро Блиц" дана 27. јануара 2018. године и на ТВ "Канал 3" Прњавор у периоду од 27. јануара 2018. године до 10. фебруара 2018. године. Своја мишљења доставили су: Министарство унутрашњих послова Републике Српске – Одјељење за експлозивне материје и послове заштите од пожара, Републички хидрометеоролошки завод Бања Лука и Мтел а.д. Бања Лука, ИЈ Добој. Стручна расправа о Преднацрту плана одржана је 23. март 2018. године на коју су актом број: 04-363-118/17 од 14. марта 2018. године позвани Одјељење за просторно уређење Општине Теслић, Одјељење за привреду и пољопривреду Општине Теслић, Одјељење за стамбено-комуналне послове Општине Теслић, Министарство унутрашњих послова Републике Српске – Одјељење за експлозивне материје и послове заштите од пожара Бања Лука, КП "Комуналац" а.д Теслић, ЈКП "РАД" а.д Теслић, Телекомуникације РС а.д Бања Лука, ИЈ Добој, ЗП "Електро-Добој" а.д. Добој, РЈ Теслић, Републички хидрометеоролошки завод Бања Лука - Одсјек за сеизмологију, те чланови Савјета плана. Након одржане стручне расправе Скупштина Општине Теслић је, на сједници одржаној 29. марта 2018. године, донијела Одлуку о утврђивању нацрта измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу ("Службени гласник Општине Теслић" број 4/18), са позивом на члан 47. став 1. Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15 и 3/16) и члан 15. и 36. Статута Општине Теслић ("Службени гласник Општине Теслић" број 4/17.) Овом Одлуком утврђен је Нацрт измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу ("Службени гласник Општине Теслић" бр. 8/10, 5/12 и 2/17) (тачка И), те одређено да ће се Нацрт плана изложити на јавни увид у трајању од 30 дана,

као и мјесто излагања Нацрта на јавни увид (тачка IV) и утврђена обавеза Одјељења за просторно уређење Општине Теслић, као носиоца припреме Плана, да обавијести јавност и власнике непокретности о мјесту, времену и начину излагања Нацрта на јавни увид и да по завршетку јавног увида организује јавну расправу о ставовима носиоца израде Плана о примједбама, приједлозима и мишљењима који су изнесени током јавне расправе на Нацрт (тачка B). Носилац израде Плана је актом број: 855-П/2018 од 16. априла 2018. године доставио носиоцу припреме овјерен извод из Нацрта плана. Одјељење за просторно уређење Општине Теслић, као носилац припреме је, у дневном листу "ЕуроБлиц" Бања Лука 12. априла 2018. године и 8/9 мај 2018. године, те ТВ "Канал 3" Прњавор 17. априла 2018. године и 8. маја 2018. године, објавило оглас о излагању Нацрта плана на увид у периоду од 24. априла 2018. године до 24. маја 2018. године, мјесту гдје ће План бити изложен, као и да се примједбе, приједлози и мишљења на планска рјешења моју ставити најкасније до 27. маја 2018. године. У току јавног увида дато је 5 (пет) примједби. Јавна расправа о нацрту предметног плана заказана је за 1. јун 2018. године, о чему су представници носиоца припреме Плана, носиоца израде Плана, те органи и организације-учесници у току израде Плана и чланови Савјета Плана обавијештени позивом број: 04-363-118/17 од 24. маја 2018. године, а власници непокретности у обухвату Плана и друга заинтересована лица Огласом, који је објављен у дневном листу "ЕуроБлиц" Бања Лука 29. маја и 1. јуна 2018. године. Након одржане јавне расправе, о чему је сачињен Записник број: 01-363-118/17, носилац припреме је доставио носиоцу израде Мишљење број: 04-363-118/17 од 4. јуна 2018. године, а носилац израде је актом број: 2706-П/2018 од 25. децембра 2018. године обавијестио начелника Општине Теслић да је нацрт измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу коригован у складу са усвојеним примједбама достављеним у току јавног увида и јавне расправе те да је, с обзиром на то да се кориговани документ, у дијелу који се односи на промјену власничких односа, те значајну разлику у организацији простора, знатно разликује од Нацрта плана, неопходно поново организовати јавни увид. Скупштина Општине Теслић је, на сједници одржаној 27. децембра 2018. године, на приједлог начелника Општине, донијела оспорену Одлуку о усвајању измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4, у Теслићу.

Имајући у виду изложени поступак који је претходио доношењу оспорене Одлуке о усвајању измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу ("Службени гласник Општине Теслић" број 10/18), Суд је утврдио да доносилац акта није поступао сагласно одредбама Закона о уређењу простора и грађењу које се односе на начин припреме, израде и доношења докумената просторног уређења, који је обавезан и код усвајања њихових измјена и допуна. Приликом овакве оцјене Суд је имао у виду да у достављеној документацији не постоје докази о томе да ли је носилац израде предао носиоцу припреме овјерен преднацрт Плана са свим дијеловима које овај документ треба да садржи (члан 45. став 4); да ли је на јавном увиду, на огласној табли у згради Општине, поред графичког био изложен и текстуални дио Нацрта плана (члан 47. став 6), те да ли је носилац припреме, након што је од стране носиоца израде обавијештен да је, на основу прихваћених приједлога, примједби и мишљења достављених у току јавног увида, дошло до значајне корекције Нацрта плана, у дијелу који се односи на промјену власничких односа, те

значајну разлику у организацији простора, поново организовао јавни увид (члан 49. став 1). Суд је, осим наведеног, имао у виду и да је оспорену одлуку Скупштина Општине Теслић донијела на приједлог начелника општине, а не на приједлог Одјељења за просторно уређење Општине Теслић, као носиоца припреме Плана (члан 50. став 1). Будући да је поступак припреме, израде и доношења докумената просторног уређења, између осталог, и регулационих планова, који је обавезан и код усвајања њихових измјена и допуна, строго формалан поступак који подразумијева, између осталог, и обавезу свих органа који учествују у овом поступку да, у свакој од фаза овог поступка, поступају на начин прописан законом, Суд је оцијенио да наведени пропусти доносиоца акта, на које указује и давалац иницијативе, чине оспорену Одлуку о усвајању измјене дијела Регулационог плана блокова ЦТ 3 и ЦТ 4 у Теслићу несагласном са наведеним одредбама Закона о уређењу простора и грађењу, а чињеница да оспорена одлука није у сагласности са законом чини је неуставном са становишта члана 108. став 2. Устава, према којој прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

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-34/19

26. фебруара 2020. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Мр Џерард Селман, с.р.