

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 40. став 5. и члана 60. став 1. тачке 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 је

ОДЛУКУ

Утврђује се да Одлука о усвајању Регулационог плана за простор између магистралног пута и ушћа ријеке Јошавке и Врбање „Западни улаз у Челинац“ ("Службени гласник Општине Челинац" број 9/18) 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).

Образложење

Републичка управа за инспекцијске послове, Сектор урбанистичко-грађевинске и еколошке инспекције – Одјељење Бања Лука, Урбанистичко-грађевинска и еколошка инспекција дала је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о усвајању Регулационог плана за простор између магистралног пута и ушћа ријеке Јошавке и Врбање „Западни улаз у Челинац“ ("Службени гласник Општине Челинац" број 9/18), који је донијела Скупштина Општине Челинац. Из садржине иницијативе произлази да је републички урбанистичко-грађевински инспектор приликом вршења ванредне инспекцијске контроле садржаја и поступка доношења оспореног регулационог плана утврдио да је овај акт донесен за урбано подручје за које не постоји важећи урбанистички план и просторни план, јер Општина Челинац није донијела ове документе сходно одредби члана 189. став 1. Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15 и 3/16), иако су протекли рокови прописани овом законском одредбом. С обзиром на то да се, према члану 35. став 1. овог закона, регулациони план доноси за претежно изграђена урбана подручја на основу урбанистичког плана, усвајањем оспореног регулационог плана је, како се истиче, дошло до повреде ове законске норме. У вези са наведеним, давалац иницијативе указује и на одредбу члана 26. став 1. тачка б) алинеја 3) истог закона, којом је изричито прописано да је урбанистички план документ просторног уређења чије доношење је обавезно за подручје јединице локалне самоуправе – за градове и насеља градског карактера.

Накнадно, Велибор Микач из Челинца и Александар Ћурковић из Бање Луке, које заступа Чедомир Јунгић, адвокат из Бање Луке, дали су овом суду иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости исте одлуке. И у овој иницијативи се предметни регулациони план оспорава из истих разлога, односно због недостатка основа за његово доношење, јер, како се истиче, Општина Челинац, након престанка важења ранијег просторног плана и урбанистичког плана, није, сходно члану 189. став 1. Закона о уређењу простора и грађењу, донијела нове стратешке документе просторног уређења. Указује се на то да је регулациони план спроведбени документ просторног уређења који се доноси на основу стратешког документа, који у конкретном случају није донесен у вријеме усвајања оспореног регулационог плана, те да, према члану 28. овог закона, документ просторног уређења нижег реда мора бити усаглашен са документом просторног уређења вишег реда. Из наведених разлога, даваоци иницијативе

сматрају да је доношењем овог регулационог плана дошло до повреде одредбе члана 35. став 1. Закона о уређењу простора и грађењу, којим је прописано да се регулациони план доноси за претежно изграђена урбана подручја на основу урбанистичког плана. У допуни ове иницијативе од 11. септембра 2019. године наводи се да су приликом излагања Нацрта оспореног регулационог плана на јавни увид грађани Хасан Топлић и Винко Џомбић ставили примједбе на овај план, које су уписане у свеску примједби, али да носилац израде Плана овим лицима није доставио у писменој форми образложени став у погледу поднесених примједби, на што је био обавезан у складу са чланом 48. став 1. Закона о уређењу простора и грађењу.

У одговору на иницијативу који је доставила Скупштина Општине Челинац наводи се да је Општина Челинац донијела Просторни план за период 1986–2005. година и новелирани Урбанистички план Челинца 1980. године, који је надограђиван до 2005. године, да је у току израда новог Просторног плана општине Челинац, те да је у том смислу донесена и Одлука о приступању изради Просторног плана општине Челинац. Надаље, наводи се да је иницијатор израде оспореног регулационог плана физичко лице које је изразило интерес да на свом земљишту изгради пословни објект у којем би се пружила могућност запошљавања 60 радника. Простор обухваћен овим регулационим планом је, као се у одговору истиче, врло значајан за општину Челинац, јер представља први визуелни контакт са овим градом, а у интересу је ове локалне заједнице изградња предметног пословног објекта – тржног центра због прихода за општински буџет. Да би се ово реализовало, било је потребно, како се даље наводи, донијети спроведбени плански акт, којим би се дефинисао простор и на основу којег би се могло приступити рјешавању имовинско-правних односа на предметном земљишту. Из наведених разлога, Скупштина Општине Челинац сматра да, без обзира на то што у вријеме доношења оспореног општег акта нису били на снази прописани стратешки документи просторног уређења, постојала је стратешка основа за израду овог регулационог плана.

Одлука о усвајању Регулационог плана за простор између магистралног пута и ушћа ријеке Јошавке и Врбање „Западни улаз у Челинац“ број 01-363-35/18 од 25. октобра 2018. године („Службени гласник Општине Челинац“ број 9/2018) донесена је на основу члана 50. став 5. Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15 и 3/16) и члана 37. Статута Општине Челинац („Службени гласник Општине Челинац“ број 3/17). Овом одлуком утврђено је: да се доноси Регулациони план за простор између магистралног пута и ушћа ријеке Јошавке и Врбање „Западни улаз у Челинац“ и да су границе простора који је обухваћен Планом одређене у графичком дијелу Елабората Плана (члан 1), да се Елаборат Плана састоји од опште документације, текстуалног и графичког дијела, те је дефинисано шта садржи сваки од ова три дијела (члан 2), да је Елаборат Плана израђен од стране „Урбис центра“ д.о.о. Бања Лука у октобру 2018. године и саставни је дио Одлуке (члан 3), да је плански период десет година од дана ступања на снагу ове одлуке (члан 4), да се План излаже на стални јавни увид код општинског органа управе надлежног за послове просторног уређења (члан 5), да ће се о спровођењу ове одлуке старати Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове Општине Челинац (члан 6), да ступањем на снагу ове одлуке престају да важе раније донесени просторно-

плански документи проведбеног карактера у дијелу у којем нису у сагласности са овим планом (члан 7), те да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Општине Челинац“ (члан 8).

С обзиром на то да је у конкретним уставноправним стварима више субјеката посебним иницијативама тражило оцјењивање уставности и законитости истог општег акта, Суд је, на основу члана 9. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" бр. 114/12, 29/13 и 90/14), Рјешењем број У-36/19 од 25. септембра 2019. године, спојио ове иницијативе ради вођења јединственог поступка, припајајући иницијативу број У-71/19 иницијативи која је евидентирана под бројем У-36/19.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспореног општег акта 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, уређује и обезбјеђује коришћење градског грађевинског земљишта и пословног простора, те да према члану 108. став 2. Устава прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Иста надлежност општине, односно града утврђена је чланом 18. тачка 1. подтачке 2. и 4. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник Републике Српске" бр. 97/16 и 36/19) којим је прописано да самосталне надлежности јединице локалне самоуправе обухватају, између осталог, усвајање стратешких и спроведбених докумената просторног уређења за подручје јединице локалне самоуправе и уређење и обезбјеђење коришћења грађевинског земљишта. Према члану 39. став 2. тач. 6. и 8. овог закона скупштина јединице локалне самоуправе доноси стратешке и спроведбене документе просторног уређења за подручје јединице локалне самоуправе.

Поред тога, Суд је у конкретном случају узео у обзир и релевантне одредбе Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15 и 3/16), којим је прописано: да је документ просторног уређења плански документ којим се одређује организација, измјена и начин коришћења и управљања простором, те критеријуми и смјернице за уређење и заштиту простора (члан 2. став 1. тачак њ), да документи просторног уређења могу бити стратешки и спроведбени (члан 25. став 2), да су стратешки документи просторног уређења, између осталог, просторни план јединице локалне самоуправе и урбанистички план (члан 25. став 3. тач. г (и д)), да је спроведбени документ просторног уређења, између осталог, регулациони план (члан 25. став 4. тачка в), да су просторни и урбанистички планови развојни, стратешки, дугорочни документи просторног уређења којима се дефинишу основни циљеви и принципи развоја у простору (члан 25. став 5), да се стратешки документи просторног уређења доносе за плански период од 20 година (члан 25. став 6), да стратешки документ просторног уређења важи до истека планског периода за који је донесен, а након извршене анализе у оквиру планског рока из става 6. овог члана од носиоца припреме може се продужити одлуком органа надлежног за његово доношење највише за десет година (члан 25. став 7), да су спроведбени документи просторног уређења техничко-регулативни документи на основу којих се дефинишу услови за пројектовање и извођење објеката (члан 25. став 8), да су просторни план и урбанистички план за градове и насеља градског карактера документи просторног уређења чије је

доношење обавезно за подручје јединице локалне самоуправе (члан 26. тачка б) подтачке 1. и 3), да документ просторног уређења нижег реда, односно ужег подручја мора бити усаглашен са документом просторног уређења вишег реда, односно ширег подручја (члан 28. став 1), да просторни план јединице локалне самоуправе преузима и детаљније разрађује планска одређења из просторног плана Републике Српске, уз уважавање природних и културно-историјских вриједности подручја јединице локалне самоуправе (члан 31. став 1), да се урбанистички план доноси за урбано подручје јединице локалне самоуправе на основу просторног плана јединице локалне самоуправе (члан 33. став 1), да се регулациони план доноси за претежно изграђена урбана подручја на основу урбанистичког плана, као и за подручја од општег интереса јединице локалне самоуправе за развој привреде или изградњу објеката друштвене инфраструктуре на основу урбанистичког плана или документа вишег реда или ширег подручја (члан 35. став 1) те да су јединице локалне самоуправе дужне да донесу просторне планове у року од три године од дана ступања на снагу овог закона, а урбанистичке планове и зонирајуће планове подручја посебне намене јединице локалне самоуправе најдуже у року од двије године од дана усвајања просторног плана јединице локалне самоуправе (члан 189. став 1).

Након подношења иницијативе, донесен је Закон о измјенама и допунама Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ број 84/19). Чланом 4. овог закона измијењен је члан 35. став 1. основног текста овог закона, тако да сада гласи: „Регулациони план се доноси за претежно изграђена урбана подручја, као и за подручја од општег интереса јединице локалне самоуправе за развој привреде или изградњу објеката друштвене инфраструктуре на основу урбанистичког плана или документа вишег реда или ширег подручја који за предметно подручје садржи елементе прописане чланом 33. став 2. овог закона неопходне за израду спроведбеног документа, при чему је нужно детаљно дефинисати услове пројектовања и изградње нових објеката, као и реконструкцију постојећих објеката“.

По оцјени Суда, на основу напријед наведених уставних и законских овлашћења, Скупштина Општине Челинац надлежна је да усваја регулационе планове, као спроведбене документе просторног уређења којима се дефинишу услови за пројектовање и извођење објеката. Међутим, Суд је оцијено да оспорени регулациони план није донесен у складу са релевантним одредбама Закона о уређењу простора и грађењу. Наиме, императивна норма члана 35. став 1. овог закона, која је била на снази у вријеме доношења оспореног општег акта, изричито прописује да се регулациони план доноси за претежно изграђена урбана подручја на основу урбанистичког плана, као и за подручја од општег интереса јединице локалне самоуправе за развој привреде или изградњу објеката друштвене инфраструктуре на основу урбанистичког плана или документа вишег реда или ширег подручја. И измијењена норма члана 35. став 1. овог закона, која је сада на снази, прописује да се регулациони план доноси на основу урбанистичког плана или документа вишег реда или ширег подручја који за предметно подручје садржи елементе прописане чланом 33. став 2. овог закона неопходне за израду спроведбеног документа. Поред тога, одредба члана 26. тачка б) подтачке 1) и 3) овог закона одређује да су просторни план и урбанистички план за градове и насеља градског карактера документи просторног уређења чије је доношење

обавезно за подручје јединице локалне самоуправе. Истовремено, Суд сматра да је за оцјену оспореног акта од значаја и одредба члана 28. став 1. наведеног закона, према којој документ просторног уређења нижег реда мора бити у усаглашен са документом просторног уређења вишег реда, односно ширег подручја. У вези са наведеним, Суд је утврдио да из иницијативе и одговора на иницијативу несумњиво произлази да у вријеме усвајања предметног регулационог плана, односно оспорене одлуке о његовом доношењу, у општини Челинац нису били на снази просторни план и урбанистички план, као стратешки документи просторног уређења чије је доношење, сходно цитираној одредби члана 26. тачка б) подтачке 1. и 3) Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 40/13, 106/15, 3/16 и 84/19), обавезно за јединицу локалне самоуправе, и који представљају основ за доношење спроведбених докумената просторног уређења. Рокови за доношење ових аката прописани су одредбом члана 189. став 1. наведеног закона. Ове чињенице не оспорава ни доносилац оспореног планског документа, те у одговору на иницијативу наводи да је Просторни план ове општине престао да важи 2005. године, те да ни новелирани Урбанистички план из 1980. године, који је константно надограђиван, није на снази од 2005. године.

Имајући у виду изложено, Суд је оцијенио да је усвајањем предметног регулационог плана и доношењем оспорене одлуке доносилац овог акта поступао супротно Закону о уређењу простора и грађењу, јер није постојао важећи урбанистички план за предметну општину, као ни просторни план, као стратешки документи просторног уређења, који према овом закону представљају основ за доношење регулационог плана. Несагласност оспореног општег акта са законом чини га истовремено и неуставним са аспекта члана 108. Устава.

С обзиром на то да је предметни регулациони план, из напријед наведених разлога, оцијењен неуставним, Суд није сматрао потребним разматрати наводе једне од иницијатива о повреди члана 48. став 1. Закона о уређењу простора и грађењу у поступку његовог доношења.

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, о уставности и законитости оспореног општег акта 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 Медич, Ирена Мојовић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-36/19
26. фебруара 2020. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Мр Џерард Селман, с.р.