

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 25. септембра 2024. године, д о н и о је

ОДЛУКУ

Утврђује се да Правилник о условима, начину коришћења, организацији, начину наплате и контроле паркирања на јавним паркиралиштима на којима је уведена наплата паркирања на подручју града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 83/23, 7/24 и 16/24) није у сагласности са Уставом Републике Српске, Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21) и Законом о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17).

Образложење

Боран Босанчић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Правилника о условима, начину коришћења, организацији, начину наплате и контроле паркирања на јавним паркиралиштима на којима је уведена наплата паркирања на подручју града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ број 83/23). У иницијативи се наводи да оспорени правилник није објављен у „Службеном гласнику Града Бања Лука“, како је то предвиђено Законом о локалној самоуправи, већ је објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“, због чега, по његовом мишљењу, није могао ни ступити на снагу. Надаље, давалац иницијативе сматра да доношење овог правилника није у оквиру надлежности градоначелника Града Бања Лука, јер из релевантних одредаба Закона о комуналним дјелатностима произлази да се питања која се односе на дјелатност управљања јавним површинама за паркирање возила уређују општим актима скупштине јединице локалне самоуправе. Истовремено, у иницијативи се указује на то да доносилац Правилника није тражио сагласност Скупштине Града Бања Лука на овај акт, односно исти није ни упутио у скупштинску процедуру за давање сагласности, што је, по мишљењу даваоца иницијативе, супротно одредбама члана 39. став 1. и став 2. тачка 11) и члана 86. Закона о локалној самоуправи, члана 2. став 1. тачка д) и члана 20. Закона о комуналним дјелатностима и члана 38. став 1. тачка 11) Статута Града Бања Лука. Слиједом наведеног, предлаже се да Суд утврди да оспорени правилник није у сагласности са Уставом Републике Српске, Законом о локалној самоуправи, Законом о комуналним дјелатностима и Статутом Града Бања Лука.

У одговору на иницијативу који је доставила Градска управа Града Бања Лука се износи став да је оспорени правилник у цијелости сагласан прописима који уређују предметну правну област, због чега су наводи даваоца иницијативе неосновани. Истиче се да је Правилник објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“ у складу са чланом 86. став 5. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21), јер Стручна служба Града Бања Лука није на вријеме исти објавила у „Службеном гласнику Града Бања Лука“. Надаље, указује се на то да је градоначелник Града Бања Лука овај правилник донио сагласно овлашћењу из члана 22. Одлуке о безбједности саобраћаја на путевима Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 20/17, 16/21 и

15/23), према којем се услови и начин коришћења, организација рада, висина и начин наплате паркирања, као и друга питања од значаја за рад јавних паркиралишта и јавних гаража на којима се врши наплата утврђују правилником који доноси градоначелник. У одговору се такође указује на одредбе члана 3. тачке њ) и п), те члана 6. Закона о комуналним дјелатностима, којима је дефинисано управљање јавним просторима за паркирање возила, затим дјелатност индивидуалне комуналне потрошње, те је прописано која питања јединица локалне самоуправе детаљније уређује и обезбјеђује у организованом обављању комуналних дјелатности. По мишљењу доносиоца оспореног правилника, из релевантних законских одредаба произлази да је законодавац оставио дискреционо право јединици локалне самоуправе да самостално регулише предметну правну област на одговарајући начин. Слиједом наведеног, предлаже да Суд не прихвати дату иницијативу.

У допуни одговора на иницијативу, коју је доносилац Правилника доставио на захтјев Суда да се децидно изјасни да ли је прибављена сагласност Скупштине Града Бања Лука на оспорени правилник, наводи се да чланом 22. Одлуке о безбједности саобраћаја на путевима града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 20/17, 16/21 и 15/23), који је означен као правни основ за доношење Правилника, није прописана обавезна сагласност Скупштине Града Бања Лука приликом утврђивања цијене паркирања на јавним паркиралиштима. Такође се истиче да ова сагласност није обавезна ни према Одлуци о јавним паркиралиштима и гаражама на територији града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ број 12/19), која у члану 4. став 2. прописује да се разврставање јавних паркиралишта и гаража на којима се врши наплата паркирања по тарифним зонама, услови и начин коришћења, начин наплате и остало у вези функционисања јавних паркиралишта на којима се врши наплата паркирања, дефинишу правилником који доноси градоначелник, на приједлог надлежног одјељења за послове саобраћаја.

Правилник о условима, начину коришћења, организацији, начину наплате и контроле паркирања на јавним паркиралиштима на којима је уведена наплата паркирања на подручју града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 83/23, 7/24 и 16/24) донио је градоначелник Града Бања Лука на основу члана 83. Статута Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 14/18 и 9/19) и члана 22. Одлуке о безбједности саобраћаја на путевима Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 20/17, 16/21 и 15/23). Овим правилником дефинисан је простор за паркиралишта, улице у којима се врши наплаћивање паркирања, тарифне зоне, цијена паркирања, цијена резервисања паркиралишта, начин наплаћивања, важење купљене паркинг-карте, обавезе корисника паркиралишта, повлашћене паркинг-карте, као и субјекти који су ослобођени плаћања паркирања и који имају бесплатну годишњу паркинг-карту.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспореног правилника, Суд је имао у виду да је чланом 102. став 1. тач. 2, 4, 6. и 8. Устава Републике Српске утврђено да општина преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, стара се о изградњи, одржавању и коришћењу локалних путева, улица и других јавних објеката од општинског значаја, извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије је извршење повјерено општини, те обавља и друге послове утврђене Уставом, законом и статутом општине. Поред тога, према члану 108. став 2. Устава, прописи

и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Поред наведених уставних одредаба, Суд је узео у обзир да је Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске” бр. 97/16, 36/19 и 61/21) уређен систем локалне самоуправе, јединице локалне самоуправе, начин и услови њиховог формирања, послови које обављају, органи јединица локалне самоуправе, акти и јавност рада органа јединица локалне самоуправе, као и друга питања од значаја за остваривање права и дужности јединица локалне самоуправе. Одредбама овог закона које су релевантне у конкретном случају прописано је: да јединица локалне самоуправе има све надлежности прописане овим законом, као и друге надлежности које су јој пренесене другим законом, те да има право да се бави свим питањима од локалног интереса која нису искључена из њене надлежности, нити додијељена неком другом нивоу власти (члан 17. ст. 1. и 2), да јединица локалне самоуправе, у области просторног планирања и грађења, поред осталог, има надлежност одређивања простора за паркирање и уређивање услова и начина њиховог коришћења и управљања (члан 19. тачка 5)), да је скупштина јединице локалне самоуправе представнички орган, орган одлучивања и креирања политике јединице локалне самоуправе, те, у смислу овог закона, поред осталог има и надлежност да доноси одлуке и друге опште акте и даје њихово аутентично тумачење, те даје сагласност на цијену комуналне услуге (члан 39. став 1. и став 2. тач. 2. и 11)), да је градоначелник извршни орган власти јединице локалне самоуправе (члан 54. став 1), да је у надлежности градоначелника, између осталог, да спроводи локалну политику у складу са одлукама скупштине, извршава локални буџет и обезбјеђује примјену одлука и других аката скупштине (члан 59. став 1. тачка 5)), да градоначелник доноси одлуке, правилнике, наредбе, упутства, рјешења, закључке, планове и програме (члан 82. став 3).

У конкретном случају, Суд је имао у виду и Закон о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17) којим су уређене комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања. Одредбама овог закона које су од значаја за оцјењивање оспореног правилника прописано је: да се комуналним дјелатностима од посебног јавног интереса, у смислу овог закона, поред осталих, сматрају управљање јавним просторима и паркирање возила (члан 2. став 1. тачка д)), да управљање јавним просторима за паркирање возила обухвата одржавање, чишћење, постављање саобраћајне сигнализације на јавним површинама или објектима изграђеним за паркирање моторних возила, као и уклањање, премјештање и блокирање непрописно паркираних возила (члан 3. тачка њ)), да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности, а својом одлуком детаљније прописује: услове и начин обављања комуналних дјелатности; материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката; услове за функционисање и техничко-технолошко јединство система и уређаја; услове за коришћење и престанак коришћења комуналне услуге; јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга (члан 6. став 1. тач. а), б), в), д) и е)), да одлуку из става 1. члана 6. доноси скупштина јединице локалне самоуправе (члан 6. став 2), да корисник плаћа утврђену цијену за пружену комуналну услугу на основу рачуна који

испоставља давалац комуналне услуге и који има снагу вјеродостојне исправе (члан 16. став 3), да се средства за обављање комуналних дјелатности индивидуалне комуналне потрошње обезбјеђују из цијене комуналне услуге (члан 20. став 1,) те да цијену комуналне услуге утврђује давалац комуналне услуге, а сагласност на цијену даје надлежни орган јединице локалне самоуправе (члан 20. став 3).

Полазећи од наведених уставних и законских одредаба, Суд је оцијенио да је доношењем оспореног правилника без сагласности Скупштине Града Бања Лука дошло до повреде члана 39. став 2. тачка 11) Закона о локалној самоуправи и члана 20. став 3. Закона о комуналним дјелатностима.

Наиме, наведеном одредбом Закона о локалној самоуправи је прописано да у надлежности скупштине јединице локалне самоуправе, поред осталог, спада и давање сагласности на цијену комуналне услуге. Исто тако, према Закону о комуналним дјелатностима, сагласност на цијену комуналне услуге индивидуалне комуналне потрошње даје надлежни орган јединице локалне самоуправе. У вези са наведеним, Суд је имао у виду да је, према члану 2. став 1. тачка д) Закона о комуналним дјелатностима, управљање јавним просторима за паркирање возила комунална дјелатност од посебног јавног интереса, те да је, у смислу члана 3. тачка п) овог закона, паркирање возила на јавним површинама дјелатност индивидуалне комуналне потрошње. Евидентно је, дакле, да се у конкретном случају ради о комуналној дјелатности на чију цијену скупштина јединице локалне самоуправе даје сагласност, сходно императивној норми члана 39. став 2. тачка 11) Закона о локалној самоуправи и, у вези с тим, члана 20. став 3. Закона о комуналним дјелатностима. Предметни правилник, наиме, прописује цијену паркирања возила на јавним паркиралиштима на територији града Бања Лука по тарифним зонама, те уређује остала релевантна питања која су у директној вези са плаћањем комуналне услуге паркирања возила.

Како из навода даваоца иницијативе, али и навода доносиоца оспореног правилника, без дилеме, произлази да у поступку доношења овог правилника градоначелник Града Бања Лука није прибавио сагласност Скупштине Града Бања Лука на цијену комуналне услуге паркирања возила на јавним паркиралиштима на подручју града Бања Лука, а што је, по оцјени Суда, сходно цитираним одредбама Закона о локалној самоуправи и Закона о комуналним дјелатностима, био обавезан. Чињеница да је у конкретном случају давалац ове комуналне услуге Град Бања Лука, по мишљењу овог суда, не представља изузетак, односно разлог да се, сходно законској обавези, не прибави сагласност Скупштине Града Бања Лука на цијену предметне комуналне услуге. У вези са наведеним, Суд сматра да нису релевантни наводи доносиоца оспореног правилника изнесени у одговору на иницијативу, у којима се указује на то да је овај општи акт донесен на основу члана 22. Одлуке о безбједности саобраћаја на путевима Града Бања Лука, који не предвиђа давање наведене сагласности. Наиме, према члану 115. Устава, Уставни суд Републике Српске оцјењује сагласност подзаконских аката, дакле и оспореног правилника, искључиво у односу на закон и Устав, тако да позивање доносиоца овог правилника на поједине одредбе Одлуке о безбједности саобраћаја на путевима Града Бања Лука није од уставноправног значаја приликом оцјењивања уставности и законитости овог акта. Истовремено, Суд је констатовао

да у преамбули оспореног правилника његов доносилац није навео норме релевантног закона који му даје овлашћење, односно представља правни основ за његово доношење, већ само Статута Града Бања Лука и поменуте Одлуке о безбједности саобраћаја на путевима града Бања Лука, који су подзаконски акти.

С обзиром на то да, из наведених разлога, предметни правилник није у сагласности са напријед наведеним одредбама Закона о локалној самоуправи и Закона о комуналним дјелатностима, тиме је истовремено дошло и до повреде начела законитости из члана 108. став 2. Устава.

Поред тога, према члану 115. Устава, Уставни суд није надлежан да оцјењује сагласност оспореног правилника са Статутом Града Бања Лука, како се то тражи у иницијативи.

С обзиром на овакво утврђење у погледу уставности и законитости предметног правилника, односно изнесене разлоге који се односе на повреде закона у поступку његовог доношења, Суд, као беспредметне, није разматрао наводе иницијативе којима се оспорава начин објављивања овог акта.

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 правилника одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић.

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Мр Џерард Селман

Број: У-71/23

25. септембар 2024. године