

Izveštaj o slučajevima korupcije i kršenja ljudskih prava u urbanističkom i prostornom planiranju



IZVEŠTAJ O SLUČAJEVIMA KORUPCIJE I KRŠENJA LJUDSKIH PRAVA U URBANISTIČKOM I PROSTORNOM PLANIRANJU



Renewables and Environmental
Regulatory Institute

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu
Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd
Republika Srbija



<https://www.reri.org.rs>

Autori: Dragomir Ristanović, Jovan Cvijetinović, Marko Vasiljević;
Milica Marinković; Nađa Marković

Urednik: Mirko Popović

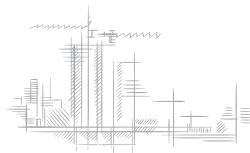
Izdavač: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

CIP - Katalogizacija u publikaciji Narodna biblioteka Srbije, Beograd

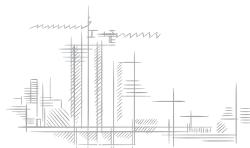
ISBN-978-86-81830-05-5

Izveštaj je izrađen u okviru projekta „Planiranje i izgradnja korupcije – borba protiv korupcije, kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda u urbanističkom i prostornom planiranju”, koji u partnerstvu sprovode Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI), kolektiv Ministarstvo prostora / Institut za urbane politike i Inicijativa za ekonomski i socijalni prava A11. Ovaj projekat finansira Evropska unija. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovoran Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) i ta sadržina nužno ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

maj 2023.

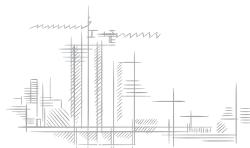


IZVEŠTAJ O SLUČAJEVIMA KORUPCIJE I KRŠENJA LJUDSKIH PRAVA U URBANISTIČKOM I PROSTORNOM PLANIRANJU



SADRŽAJ

I Uvod	5
II Rezime	7
III Analiza slučajeva korupcije i kršenja ljudskih prava u urbanističkom i prostornom planiranju	13
Improvizacija procedura pod maskom očuvanja „Kontinuiteta planiranja”	13
Kultурно nasleđe i zelene površine u senci investitorskog urbanizma	19
„Prostorno planiranje” bez kontrole i ograničenja gradnje	24
Poljoprivredno zemljište kao plodno tlo za izgradnju turističkih kompleksa.....	29
Zloupotreba izmena prostornog plana s ciljem preskakanja procedura.....	33
Najvažniji urbanistički plan ili ipak katalog velikih projekata i kontroverznih javnih politika?	37
Izgradnja složenog građevinskog objekta ili bezazleno postavljanje mobilijara.....	42
„Projekat od značaja za republiku” ili izgovor za ubrzavanje procedura i izbegavanje procene uticaja na životnu sredinu.....	49
Kako je brana jedne male hidroelktrane zaustavila vladavinu prava?.....	56
Nepriuštivo socijalno stanovanje i prinudna iseljenja	65
Prinudno iseljenje stanovnika neformalnog naselja „vijadukt”	70
Literatura i izvori.....	74



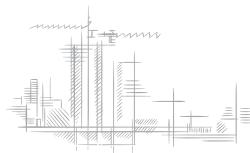
I UVOD

Svaki sistem prepušten sam sebi teži stanju veće neuređenosti. Tome nas uči drugi zakon termodinamike. Ukoliko nam je stalo da živimo u uređenom sistemu, u kojem vlada harmonija društvenog prosperiteta, ekonomskog razvoja, očuvanog kulturnog nasleđa i zdrave životne sredine, dužni smo da te sfere kontrolišemo i njima odgovorno upravljamo. Tome nam služe strategije, programi, politike, akcioni planovi, investicioni i razvojni planovi kojima postavljamo smernice i ciljeve, kao i mere i sredstva koja su nam potrebna da te ciljeve dostignemo. Posebnu ulogu u ovom sistemu imaju dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja, koji pomenute javne politike i planski dokumenti „spuštaju u prostor” i tako im omogućavaju da se na precizno određenoj teritoriji ostvare.

Prostorno i urbanističko planiranje nije isto što i prognoza eventualnih ishoda, već naučna disciplina kojom se precizno postavljaju, razmatraju, preispituju, nadograđuju i unapređuju konkretna rešenja. Reč je o disciplini koja počiva na doslednoj primeni velikog broja načela, poput integralnog pristupa, ravnomernog razvoja, racionalnog korišćenja resursa, prevencije i predostrožnosti, učešća javnosti i koordinacije. Svako odstupanje od utvrđenih pravila procesa planiranja visoko je rizično i može izazvati trajne, potencijalno nepovratne posledice unutar određenog prostora.

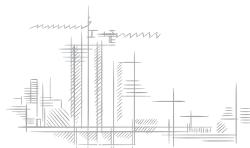
Jedan od najozbiljnijih problema sa kojima se Republika Srbija suočava u oblasti planiranja i izgradnje jeste korupcija, o kojoj godinama unazad u kontinuitetu svedoče godišnji izveštaji Evropske komisije. Nažalost, pojam prevencije korupcije nije prepoznat među načelima planiranja i uređenja prostora u Zakonu o planiranju i izgradnji, a izrada planskih akata u Republici Srbiji najčešće ne podrazumeva integraciju međunarodnih standarda i normativa. Strategija za borbu protiv korupcije istekla je 2018. godine, a izrada nove strategije je tek na početku. Prethodna strategija je prepoznala sektore građevinarstva i urbanizma kao veoma osjetljive na korupciju, ali u periodu implementacije strategije nije došlo do poboljšanja, već se situacija dodatno pogoršala. Netransparentnost institucija i zatvaranje procesa učešća javnosti u zakonske minimume stvaraju plodno tlo za razvoj korupcije. Posledice dugoročne primene negativne prakse isključivanja javnosti iz procesa planiranja primetne su u svim sektorima društvene delatnosti, političkog i institucionalnog sistema, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou.

Stepen zastupljenosti korupcije u planiranju i izgradnji u Republici Srbiji dosegao je taj nivo da se dokazi o postojanju koruptivnih radnji mogu pronaći i na slučajnom uzorku procesa izrade prostornih i urbanističkih planova. Ovaj izveštaj rezultat je monitoringa procesa planiranja i izgradnje prostora različitih obuhvata i karakteristika, u kojima je evidentiran širok spektar



učinjenih nezakonitosti na štetu javnog interesa. Izveštaj je izrađen u formi studija slučaja, izabranih zbog njihovog značaja i potencijala da, kao primeri izrazito loše prakse, posluže kao objašnjenje kako ne treba planirati.

Izveštaj o slučajevima korupcije i kršenja ljudskih prava u urbanističkom i prostornom planiranju izrađen je u okviru projekta „Planiranje i izgradnja korupcije – borba protiv korupcije, kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda u urbanom i prostornom planiranju”, koji sprovodi Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu u partnerstvu sa Institutom za urbane politike i Inicijativom za ekonomski i socijalni prava A11. Ovaj projekat finansira Evropska unija.



II REZIME

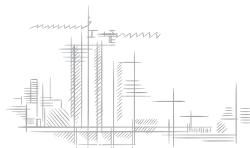
Postoje različite definicije, pojavnii oblici, uzroci i posledice korupcije. Korupcija se najčešće definiše kao zloupotreba ovlašćenja radi lične koristi (engl. abuse of power for private gain). Takva definicija prihvaćena je u Globalnom programu Ujedinjenih nacija protiv korupcije i Saopštenju Evropske komisije o borbi protiv korupcije u Evropskoj uniji iz 2011. godine. Transparency International takođe korupciju definiše kao zloupotrebu poverenih javnih ovlašćenja zarad privatne koristi (*the abuse of entrusted power for private gain*). U Republici Srbiji, u Zakonu o sprečavanju korupcije, korupcija je definisana kao „*odnos koji nastaje korišćenjem službenog ili društvenog položaja ili uticaja radi sticanja nedozvoljene koristi za sebe ili drugoga*“.

Za potrebe ovog izveštaja o korupciji u oblasti građevinarstva, urbanističkog i prostornog planiranja, korupciju definišemo kao zloupotrebu javnih ovlašćenja prilikom izrada i usvajanja urbanističkih i prostornih planova i izdavanja uslova i odobrenja za izgradnju i izvođenje projekata i aktivnosti, činjenjem, nečinjenjem ili direktnim kršenjem propisa i procedura, koje kao posledicu ima štetu po javni interes, urušavanje demokratije i vladavine prava, ugrožavanje javnih resursa, ljudskih i građanskih prava, a omogućava zadovoljavanje različitih partikularnih interesa.

Korupcija ima destruktivan efekat za državne institucije i kapacitet država da poštuju, štite i ostvaruju ljudska prava, posebno pojedinaca i društvenih grupa koji su u stanju ugroženosti ili marginalizacije.¹ Korupcija u urbanističkom i prostornom planiranju umanjuje i onemogućava pristup javnim uslugama kao što su obrazovanje, zdravstvo i socijalne usluge jer urbanu strukturu gradova podređuje interesima investitora, proširujući komercijalne i stambene zone po cenu gubitka ili trajne degradacije javnih prostora i javne infrastrukture.

Korupcija u građevinarstvu, urbanističkom i prostornom planiranju umanjuje i ugrožava sposobnost države da održivo i planski upravlja prostorom i javnim resursima, onemogućava pravednu raspodelu javnih resursa i jednak pristup ovim resursima za sve građane. Korupcija narušava urbanu strukturu gradova i podstiče razvoj investitorskog urbanizma – posebnog oblika vođenja urbanističke politike koji omogućava ostvarivanje interesa investitora, pre svega materijalnu korist, na štetu javnog interesa i stvarnih potreba građana. Kršenje propisa i zloupotreba javnih ovlašćenja u urbanizmu i prostornom planiranju kao posledicu imaju i ugrožavanje životne sredine i prirodnih resursa, smanjenje otpornosti zajednica na klimatske promene i slabljenje preventivnih mehanizama zaštite životne sredine, kao što je procena uticaja na životnu sredinu.

¹ Corruption and human rights, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/corruption-and-human-rights>.



Prema indeksu percepcije korupcije koji svake godine objavljuje Transparency International, Srbija beleži značajan pad u poslednjih 5 godina. U 2022. godini Srbija je imala najniži rezultat od kada se ovaj indeks meri, čime se našla na 101. mestu od ukupno 180 zemalja obuhvaćenih indeksom. U odnosu na podatak iz 2012. godine Srbija je ostvarila pad od čak dvadeset i jednog mesta na ovoj listi. Posebno se ukazuje na to da institucije u Srbiji još uvek nemaju dovoljno resursa, ali ni samostalnosti u odnosu na političke interese, kako bi se suočile sa problemom korupcije.²

Kako se navodi u izveštajima organizacije Transparency International, planski sistemi posebno su podložni korupciji i odluke se često donose sa ciljem ostvarenja privatnih, a na štetu javnog interesa.³ Izveštaji upozoravaju da nadležne institucije u Srbiji još uvek nemaju dovoljno resursa za prevenciju i suzbijanje korupcije. Transparency International posebno je istakao problem korupcije u slučaju projekta izgradnje „Beograda na vodi“. Kako se ističe, usvajanje posebnih propisa o eksproprijaciji, građevinskim dozvolama, oporezivanju i najmu zemljišta po ubrzanoj proceduri kako bi se omogućila značajna privatna dobit ne samo da imaju veoma negativne socio-ekonomiske posledice, već i vode urušavanju vladavine prava.⁴

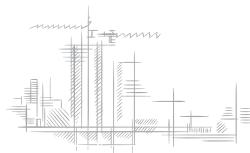
Građevinarstvo, urbanističko i prostorno planiranje predstavljaju sektore koji su veoma izloženi rizicima korupcije u Republici Srbiji. Takav zaključak se ističe u nekoliko godišnjih izveštaja Evropske komisije za Srbiju (2020, 2021). Evropska komisija ističe da tek treba da se ostvare vidljiva poboljšanja u pogledu transparentnosti i smanjenja rizika od korupcije u ovim oblastima.

Strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji (2013–2018) prepoznaje prostorno planiranje i građevinarstvo kao sektore koji su posebno pogodjeni korupcijom. Bespravnu gradnju Strategija ističe kao jedan od najvećih problema, ali problemi u oblasti urbanizma mnogo su širi od bespravne izgradnje objekata. Strategija ističe nepostojanje urbanističkih planova na različitim nivoima, njihovu neusklađenost, nedovoljne kapacitete inspekcijskih službi i njihovu pasivnu ulogu u procesu kontrole. RERI je tokom istraživanja posebno uočio da izostaje inspekcijska kontrola zakonitosti izrade planskih akata. Naime, u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji, urbanistički inspektor ima pravo i dužnost da proverava da li je planski dokument izrađen i donet u skladu sa zakonom i propisom donetim na osnovu zakona, te „da obavesti organ nadležan za donošenje planskog dokumenta ili dela planskog dokumenta i da predloži ministru nadležnom za poslove prostornog planiranja i urbanizma pokretanje postupka za ocenu zakonitosti planskog dokumenta ili dela planskog dokumenta, ako utvrdi da planski dokument ili određeni deo planskog dokumenta nije donet u skladu sa zakonom ili da postupak po kojem je donet nije sproveden na način propisan zakonom“. Iako su i RERI i brojni drugi akteri ukazali na nezakonitosti u postupku izrade planskih akata, urbanistička inspekcija nije koristila svoja zakonska ovlašćenja da utiče na uklanjanje uočenih nedostataka.

2 Corruption Perception Index 2022, Transparency International: https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf

3 Corruption in Urban Planing – A guide for professional and trainee planners: https://images.transparencycdn.org/images/2023_Report_CorruptionInUrbanPlanning_English.pdf

4 Tailor-Made Laws in the Western Balkans and Turkey, Belgrade Waterfront: <https://www.transparency.org/en/projects/laws-project/data/belgrade-waterfront>



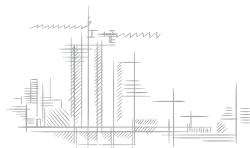
Strategijom su utvrđeni ciljevi koji se odnose na borbu protiv korupcije u urbanističkom i prostornom planiranju:

- transparentni kriterijumi i učešće javnosti u postupku razmatranja, izmena i usvajanja prostornih i urbanističkih planova na svim nivoima vlasti;
- efikasna interna i eksterna kontrola u postupku izdavanja građevinskih i drugih dozvola i saglasnosti u oblasti urbanizma.

Međutim, upravo u pogledu ostvarenja navedenih ciljeva Strategije, u poslednjih nekoliko godina svedočimo pogoršanju i dubljem urušavanju sistema prostornog i urbanističkog planiranja i mehanizama za prevenciju i suzbijanje korupcije. Posebno je tokom pandemije bolesti COVID-19 došlo do značajnog pogoršanja uslova za učešće javnosti u izradi prostornih i urbanističkih planova i ograničavanja prava na učešće u postupcima usvajanja planova, bez utemeljenja u važećim propisima. Sa takvom lošom praksom nastavljeno je i nakon okončanja pandemije. Jedan od drastičnih primera netransparentnog postupanja javnih vlasti predstavlja javna rasprava o predlogu Koncepta politike o reformi e-prostora – koncepta politike o reformi prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji. Naime, javna rasprava o ovom dokumentu je oglašena u februaru 2022. godine. Međutim, nakon javno iznetih kritika na koncept javne politike i konferencije za medije, koju su organizovala zainteresovana udruženja, koncept politike o reformi prostornog i urbanističkog planiranja je, bez objašnjenja, uklonjen sa internet prezentacije Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (**MGSI**), četiri dana pre formalnog okončanja javne rasprave. MGSI nije javnosti pružilo objašnjenje zašto je prekinulo javnu raspravu niti šta se sa ovim dokumentom dogodilo.

Pored problema na koje ukazuju izveštaji Evropske komisije i Strategija za borbu protiv korupcije, RERI ističe i brojne druge probleme koji se odnose na proceduru učešća javnosti u izradi prostornih i urbanističkih planova, nezadovoljavajući kvalitet planova i strateške procene uticaja na životnu sredinu, neusklađenost planova sa osnovnim načelima i zahtevima iz Zakona o planiranju i izgradnji.

Iako su ozbiljni rizici korupcije uočeni u sektorima građevinarstva, prostornog i urbanističkog planiranja, izveštaji i informacije o specifičnim problemima i slučajevima korupcije u prostornom i urbanističkom planiranju ne postoje, što je i bio osnovni motiv za RERI i A11 da pripreme izveštaj o konkretnim slučajevima kršenja propisa prilikom izrade i usvajanja prostornih i urbanističkih planova koji ukazuju na to da propusti javnih vlasti i kršenje zakonskih procedura kao posledicu imaju povećanje rizika od korupcije i štetu po javni interes. Svrha ovog izveštaja je da, na osnovu izabranih i opisanih slučajeva drastičnog kršenja propisa i standarda prostornog i urbanističkog planiranja, rasvetli problem korupcije, predstavi dokaze i činjenice, te da utiče na povećanje odgovornosti javnih vlasti i podstakne preuzimanje konkretnih koraka s ciljem prevencije i suzbijanja korupcije u građevinarstvu, urbanističkom i prostornom planiranju. Ovim izveštajem nastojimo i da međunarodne institucije i organizacije, a pre svega Evropsku komisiju i institucije Evropske unije, informišemo o problemima korupcije u ovim sektorima i na taj način doprinesemo njihovom boljem razumevanju obima i složenosti problema koji



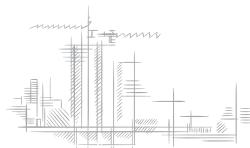
izrazito negativno utiču na proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji, uživanje osnovnih prava i sloboda, vladavinu prava i ekonomski razvoj. Izveštaj je namenjen i pojedincima i udruženjima koji nastoje da u svom okruženju utiču na smanjenje rizika od korupcije. Izveštaj je i svojevrstan pisani trag i svedočanstvo o nezakonitom i nesavesnom postupanju širokog spektra aktera koji su odgovorni za urbanističko i prostorno planiranje. Sistem pravne zaštite u slučaju zloupotreba i kršenja propisa u oblasti građevinarstva, urbanističkog i prostornog planiranja je nerazvijen i često je teško, gotovo nemoguće, obezbediti pravnu zaštitu u slučaju nezakonitosti. Zbog toga je važno da na ovaj način informacije o kršenju propisa u oblasti građevinarstva, urbanističkog i prostornog planiranja učinimo javno dostupnim jer se na taj način unapređuje javna svest o problemu korupcije u ovim oblastima i jača otpor javnosti prema korupciji.

Kroz prikaz slučajeva koji su obuhvaćeni ovim izveštajem, opisan je niz različitih nezakonitosti, proceduralnih propusta i nedoslednosti kojima se značajno ugrožava kvalitet životne sredine, kulturnog nasleđa i javnih prostora u korist podređivanja javnog interesa pojedinačnim interesima investitora.

Analiza je pokazala da, umesto opreznog i odgovornog pristupa prostornom i urbanističkom planiranju kao naučnoj disciplini i instrumentu kontrole razvoja, nadležni organi i institucije neretko pribegavaju improvizaciji procedura u nameri da se postupci okončaju u što kraćem roku. Ovakav pristup doveo je do pojave fenomena „faznosti izrade” planskih akata, koji preti da ugrozi funkcionalnost i uzajamnu sinergiju planskih rešenja. Razbijanje celine planskog akta na zasebne sektorske oblasti ili delove teritorija, bez preispitivanja uticaja koji se neminovno ostvaruju na ostala planska rešenja, povlači visok rizik za intenziviranje konflikata i nedoslednosti samog plana. Primena istog metoda u postupku strateške procene uticaja na životnu sredinu još je opasnija, budući da se takvim postupanjem isključuje razmatranje kumulativnih uticaja koji su vidljivi samo na širem obuhvatu i pod uslovima da su istovremeno poznate karakteristike planskih rešenja. Nažalost, urbanistički plan celokupnog građevinskog područja Beograda, kao i prostorni plan za nacionalni fudbalski stadion direktni su primeri ove loše prakse.

Pored učestalih nedostataka izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, koji gotovo po pravilu ne sadrže prikaz alternativnih rešenja niti primerenu metodologiju predstavljanja mogućih negativnih uticaja planskih rešenja, jedan od najvećih problema predstavljaju česti slučajevi nezakonitog nepristupanja izradi takvog izveštaja. Na slučaju izgradnje mosta preko reke Dunav u Novom Sadu, čija se konstrukcija preklapa sa nekoliko zaštićenih područja, susreli smo se sa krivotvorenjem podataka u svrhu izbegavanja izrade izveštaja o strateškoj proceni uticaja, što se, u skladu sa pozitivnim propisima Republike Srbije, smatra krivičnim delom.

Da zaštićena područja nisu pošteđena nelegalne gradnje govori nam i primer izgradnje panoramskog točka u okviru zaštićenog spomenika prirode „Parkovi Vrnjačke Banje”. Postupak izgradnje panoramskog točka impozantnih dimenzija sproveden je uz kršenje velikog broja propisa, bez prethodne saglasnosti brojnih institucija i to po identičnoj proceduri kakvom se u



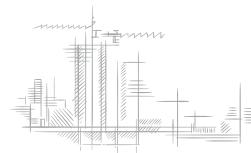
javnom prostoru postavlja manji mobilijar, poput uličnih tezgi. Kulturna dobra se takođe često nađu na udaru većih kapitalnih projekata, o čemu svedoči i slučaj urbanističkog plana za Linijski park na Dorćolu. Naime, predviđenom intenzivnom urbanizacijom zelenih površina značajno se ugrožava stabilnost, integritet i sagledavanje velikog broja objekata kulturnog nasleđa na području Linijskog parka, što ipak nije sprečilo konačno usvajanje tog dokumenta.

Neretko je slučaj da „zeleni“ projekti, koji potenciraju korišćenje obnovljivih izvora energije, zapravo postanu primer ugrožavanja prirodnih resursa i devastacije životne sredine, što je u ovom izveštaju predstavljeno kroz slučaj izgradnje male hidroelektrane Zvonce u Babušnici. Reč je o slučaju koji je posebno zainteresovao javnost usled niza nezakonitosti u kojima su, pored investitora, sudelovali opštinska uprava, inspekcijski organi, kao i organi nadležni za poslove upravljanja vodama i zaštite prirode. Nepristupanje izradi studije o proceni uticaja na životnu sredinu, nepoštovanje vodnih uslova i uslova zaštite prirode, odstupanje izvedenih građevinskih radova od tehničke dokumentacije i građevinske dozvole, kao i nesavestan rad komisija za tehničku kontrolu i nadležnih inspekcijskih službi, samo su neki od grubih povreda propisa koji su doveli do dugoročne i nepovratne štete po životnu sredinu i pravni poredak Republike Srbije.

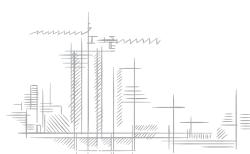
Slabost institucija u sprovođenju Zakona o planiranju i izgradnji ogleda se i u poražavajućem broju hijerarhijski nižih i prostorno manjih urbanističkih planova koji su usvojeni uprkos potpunoj neusklađenosti sa hijerarhijski višim planskim aktima. Tako, na primer, prostorni plan za nacionalni stadion u potpunosti negira odredbe generalnog urbanističkog plana Beograda („GUP Beograda“), što je slučaj i sa urbanističkim planom za Linijski park, koji je u suprotnosti sa Planom generalne regulacije Beograda („PGR Beograda“). Ipak, umesto da se izmenama PGR-a i GUP-a Beograda, pomenuti hijerarhijski niži planovi stave van snage, dogodilo se upravo suprotno. Naime, sporna i nezakonita planska rešenja užeg područja dosledno su „precrta” u planske akte šireg područja, čime su pomenuti planski akti praktično ozakonjeni. Ovakvim postupanjem hijerarhija usklađenosti planskih akata izokrenuta je „naglavačke“ (odozdo nagore), čime se opšti interesi prilagođavaju pojedinačnim.

Sa druge strane, primer izmena prostornog plana za projekat „Beograd na vodi“ pokazatelj je zloupotrebe primene skraćene procedure izrade i usvajanja nacrta planskog akta, kojom je omogućeno preskakanje obaveze sprovođenja ranog javnog uvida i održavanje javnog uvida u dvostruko kraćem roku. Međutim, ovaj planski akt posebno je specifičan i problematičan u pogledu ukidanja urbanističkih parametara kojima se ograničava visina objekta, čime se suspenduje kontrola urbanizacije i stepena izgrađenosti objekata.

Kako bi se primenili međunarodni propisi i standardi u postupcima iseljenja i preseljenja, usvojen je Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, koji pruža zaštitu licima koja su nastanjena u objektima koji su izgrađeni suprotno zakonu i koji se nalaze na zemljištu u svojini drugog fizičkog ili pravnog lica, a pogodena su iseljenjem koje se sprovodi radi ostvarenja javnog interesa. Mechanizmi zaštite i prava koji su ovim zakonom predviđeni za lica pogodena postupcima iseljenja i preseljenja, često su neadekvatno primenjeni i evidentno je da se interes investitora ili organa javne vlasti postavlja ispred pozitivnih propisa Republike Srbije.



Od konkretnih i očiglednih dugoročnih posledica, koje usled opisanih slučajeva nastupaju u prostoru, ipak su ozbiljnije one koje ostavljaju trag u samom sistemu planiranja i izgradnje u Republici Srbiji. Svedoci smo konstantnog i sve intenzivnijeg pomeranja granica improvizacije procedura, zloupotrebe pravnih praznina, netransparentnosti i nesavesnog postupanja upravo od strane donosilaca odluka i institucija, koji bi trebalo da budu prva linija odbrane javnog interesa. Mada je naizgled nemoguće u bliskoj budućnosti rešiti pitanje korupcije, koja je zajednički imenitelj i pokretač navedenih problema, istinskim zastupnicima javnog interesa pomirenje sa takvom stvarnošću ne bi smelo da bude opcija.



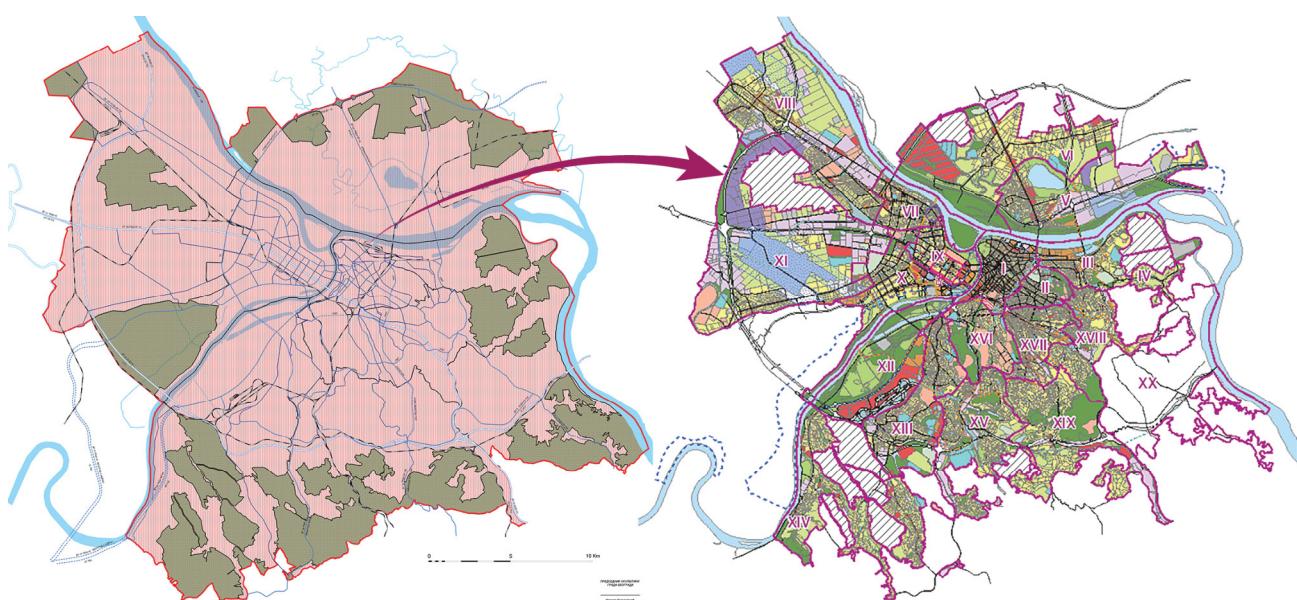
III ANALIZA SLUČAJEVA KORUPCIJE I KRŠENJA LJUDSKIH PRAVA U URBANISTIČKOM I PROSTORNOM PLANIRANJU

Improvizacija procedura pod maskom očuvanja „Kontinuiteta planiranja”

Slučaj izmene i dopune Plana generalne regulacije područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd, celine I–XIX („Izmene i dopuna PGR Beograda”)

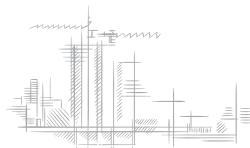
KONTEKST PROBLEMA

Plan generalne regulacije („**PGR Beograda**“) građevinskog područja sedišta jedinica lokalne samouprave Grad Beograd (celine I–XIX) donet je u martu 2016. godine i predstavlja najvažniji urbanistički dokument za razvoj građevinskog područja grada Beograda. Ovaj dokument bliže određuje strateške ciljeve, smernice i uslove koji su definisani Generalnim urbanističkim planom Beograda.



Slika: Grafički prilog Generalnog urbanističkog plana Beograda „Područja dalje planske razrade“. Šrafurom roze boje naznačeno je građevinsko područje Beograda.

Slika: Planirana namena površina sa podeлом na zone Plana generalne regulacije Beograda. Izvor: Snimak ekrana GIS platforme Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda.



Plan generalne regulacije Beograda iz 2016. godine donet je kako bi odgovorio na potrebe za uređenjem prostora i transformacijom gradskog tkiva, uz planiranu izgradnju za sektore poput privrede, sistema javnog zelenila, ekološke infrastrukture i nove stambene gradnje, koji su imali izraženu potrebu za novim lokacijama. Planiranjem grada trebalo je odgovoriti na nove zahteve propraćene tokovima tranzicije, tržišta i demokratskih odnosa, i obezbediti fleksibilnost umesto krutosti, dinamičnost umesto staticnosti i plan koji podržava procese umesto plana koji podržava „sliku”.⁵

Postupak izrade Izmena i dopuna PGR-a Beograda započet je avgusta 2019. godine donošenjem odluke Skupštine Grada Beograda, koja je utemeljena u Zakonu o planiranju i izgradnji. Međutim, ova odluka propisuje **izradu izmena i dopuna PGR-a Beograda kroz faze**, što je postupak koji je neutemeljen u pozitivnim propisima Republike Srbije. Ovom odlukom, međutim, nije utvrđen obim i sadržaj faza.

ОДЛУКУ

О ИЗРАДИ ИЗМЕНА И ДОПУНА ПЛАНА ГЕНЕРАЛНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ПОДРУЧЈА СЕДИШТА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ – ГРАД БЕОГРАД (ЦЕЛИНЕ I–XIX)

Члан 1.

Приступа се изради Измена и допуна Плана генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – град Београд (целине I–XIX), („Службени лист Града Београда”, бр. 20/16, 97/16, 69/17 и 97/17), (у даљем тексту: Измене и допуне плана генералне регулације).

Члан 5.

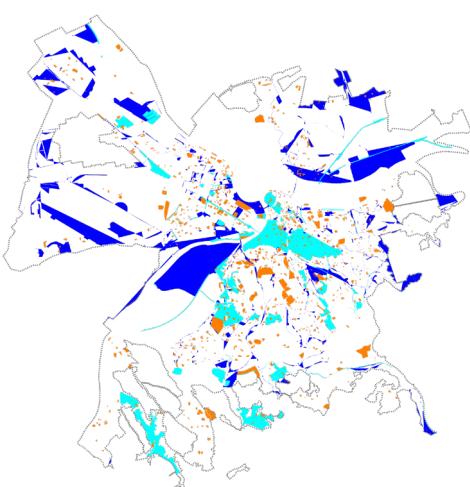
У циљу континуалног планирања, праћења и ажурирања начина спровођења и дефинисања смерница за реализацију Плана генералне регулације, план је могуће доносити фазно.

Предмет прве фазе Измене и допуне Плана генералне регулације је измена и допуна текстуалног дела плана и одговарајућих графичких прилога у складу са циљевима који су дефинисани у члану 4.

Одим и садржај следећих фаза дефинисаће се накнадно у сарадњи са Главним урбанистом Града Београда, односно наручиоцем Дирекцијом за грађевинско земљиште и изградњу Београда и Комисијом за планове Скупштине Града Београда, као и Секретаријатом за урбанизам и грађевинске послове, као носиоцем изrade плана.

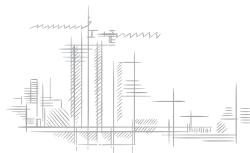
Slika: Izvod iz Odluke o izradi izmena i dopuna plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd (Celine I–XIX) („Službeni list Grada Beograda”, broj 74/19)

Na osnovu pomenute odluke, pristupilo se daljoj proceduri izmena PGR-a Beograda, a prvi korak podrazumevao je izradu koncepta plana, koji je u formi elaborata, krajem decembra 2020. godine, izložen na rani javni uvid. Pomenuti koncept odnosio se isključivo na „prvu fazu izmena i dopuna PGR-a Beograda”, koja se odnosi samo na granice površina javnih službi i kompleksa. Uz površine javnih službi, koncept plana obuhvatio je i pojedine urbanističke planove koji su istekli, kao i one koji su usvojeni nakon stupanja na snagu aktuelnog PGR-a Beograda.



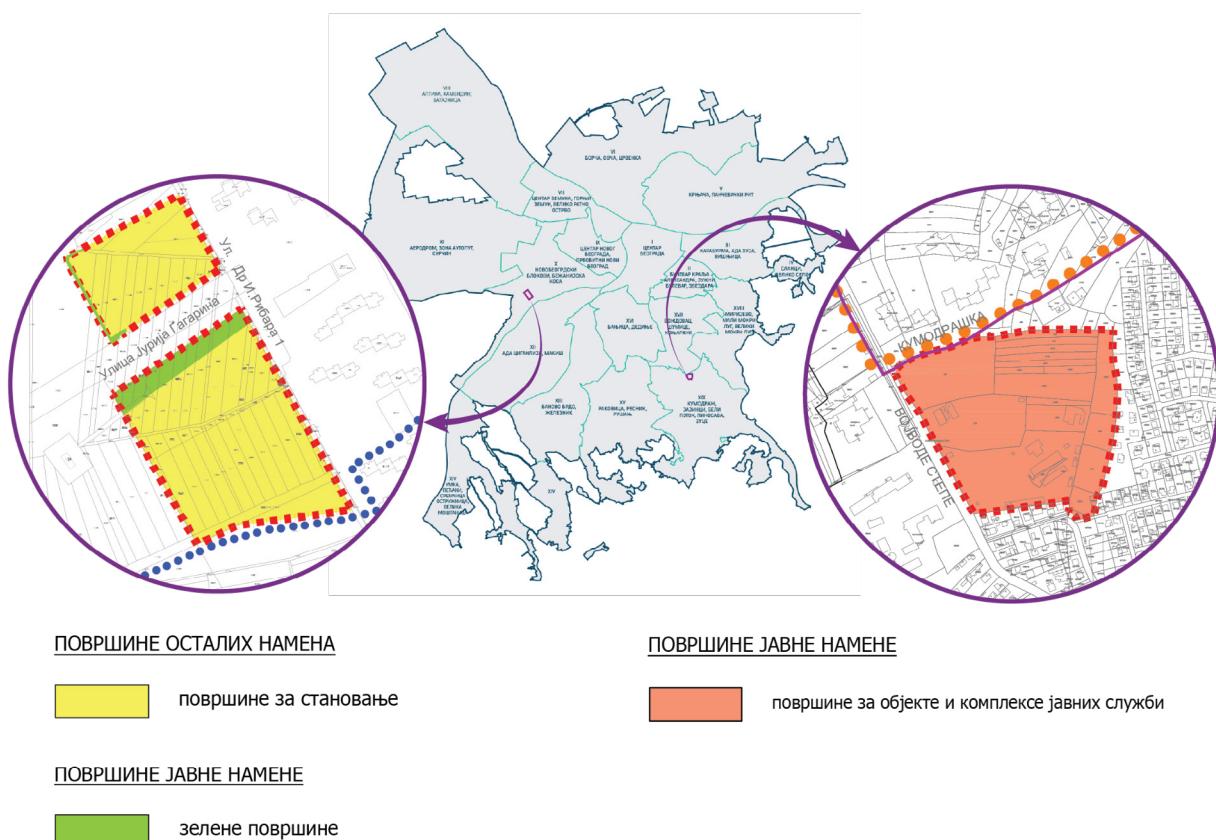
- Obuhvat грађевинског подручја Beograda
- Granice истеклих urbanističkih planova (usvojenih pre 1993. godine)
- Granice planova usvojenih nakon aktuelnog PGR-a Beograda
- Površine javnih kompleksa i službi

Slika: Obuhvat прве фазе измене PGR-a Beograda. Графички приказ обухвата измена и допуна PGR-a Beograda izveden iz grafičkog dela elaborata za rani javni uvid.



Na osnovu dokumentacije i informacija prikupljenih tokom ranog javnog uvida pristupilo se izradi nacrtta, koji je nakon stručne kontrole izložen na javni uvid. Međutim, umesto da predmet javnog uvida bude konačna verzija „prve faze”, naslovu „prva faza izmena i dopuna PGR-a Beograda” pridodat je i izraz „1. etapa”, čime je praktično naznačeno da će i same faze biti sprovedene iz više faza. Zajedno sa nacrtom izmena i dopuna, na javnom uvidu objavljen je i izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

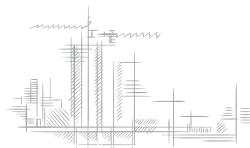
Prva etapa prve faze izmena i dopuna PGR-a Beograda odnosila se isključivo na obradu inicijative Vlade Republike Srbije za izgradnju stanova za pripadnike snaga bezbednosti i inicijative Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja za izgradnju BIO Kampusa na lokaciji uz Ulicu Vojvode Stepe.



Slika: Obuhvat prve etape prve faze izmena i dopuna PGR-a Beograda. Izvod iz tekstuallnog i grafičkog dela nacrta izloženog na javni uvid.

Dana 30. avgusta 2021. godine, nakon održanog javnog uvida i davanja saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Skupština Grada Beograda usvojila je prvu etapu prve faze izmena i dopuna PGR-a.

Po usvajanju prve, izrađen je nacrt i za drugu etapu prve faze izmena i dopuna PGR-a Beograda. Ovaj dokument, zajedno sa izveštajem o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, našao se na javnom uvidu u periodu od 20. decembra 2021. do 21. januara 2022. godine. Za



razliku od prethodne etape, ovaj nacrt važio je za obuhvat koji je definisan elaboratom za rani javni uvid. Po proteku javnog uvida, predlog za usvajanje Izmena i dopune PGR-a prosleđen je Skupštini Grada Beograda, koja ga je prihvatile na sednici održanoj 14. februara 2022. godine.

ANALIZA PROBLEMA

Problemi u postupku izmena i dopuna PGR-a Beograda nastupili su još u fazi odlučivanja, kada je, suprotno važećim propisima Republike Srbije, a pod izgovorom obezbeđivanja „kontinuiteta planiranja”, omogućeno da se postupak sprovodi fazno. Ovakva praksa izrade planskog akta slučaj je bez presedana u Republici Srbiji budući de je neutemeljena u planskom i pravnom okviru.

Faze se u relevantnim propisima (Zakon o planiranju i izgradnji i Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izgrade planskih i urbanističkih dokumenata) prepoznaju isključivo u smislu različitih komponenata (faza) iste procedure:

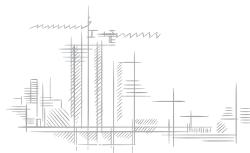
1. donošenje odluke o izradi plana;
2. sprovođenje ranog javnog uvida;
3. izrada nacrt-a plana;
4. stručna kontrola nacrt-a plana;
5. sprovođenje javnog uvida u nacrt plana;
6. stručna kontrola nakon sprovedenog javnog uvida;
7. usvajanje i objavljivanje planskog dokumenta.

Međutim, ono što se omogućava odlukom o izradi PGR-a Beograda značajno odstupa od navedenog budući da se predviđeno „fazno donošenje” planskog akta zapravo odnosi na **usitnjavanje planskog akta, njegovu podelu na delove**, a potom i **zasebnu razradu i usvajanje pojedinačnih delova plana**.

Članom 195. Ustava Republike Srbije propisano je da „*svi podzakonski opšti akti Republike Srbije, opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata i udruženja građana i kolektivni ugovori moraju biti saglasni zakonu*”. S obzirom na to da je odluka o izradi plana hijerarhijski niži akt od zakona, njene odredbe ne smeju biti u suprotnosti sa onim što je definisano zakonom.

Takođe, činjenica da odluka o izradi planskog akta ne definiše tačan broj faza koje će uslediti dodatno usložnjava i produbljuje ovu problematiku. Ako se ima u vidu sve prethodno navedeno, jasno je da je dodatno usitnjavanje faza na etape još više udaljilo način izrade ovog planskog akta od onoga što je definisano Zakonom o planiranju i izgradnji.

Pored improvizacije procedura, sporna je i činjenica da se postavljanje planskih rešenja za površine različitih namena ne dešava istovremeno. Uloga urbanističkog plana jeste da sveobuhvatno sagleda širu teritoriju sa svim njenim karakteristikama kako bi postavio planska rešenja



koja odgovaraju realnim problemima, potrebama i razvojnim potencijalima. Ta uloga ne može se ispuniti ukoliko se celina područja tretira kao „arhipelag” velikog broja mahom nepovezanih „ostrva”.

Takvim postupanjem, prva etapa prve faze izmena i dopuna urbanističkog plana koji pokriva čitavo građevinsko područje Beograda sa površinom od 51.776 ha svedena je na **dve prostorne celine ukupne površine od nepunih 20 ha**. Ako se ima u vidu i činjenica da je unutar tih celina predviđeno direktno sprovođenje, jasno je da je reč o intervenciji koja je svojstvena planu detaljne regulacije, ili čak urbanističkom projektu.

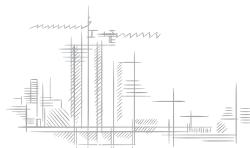
I bez ulazeња u karakteristike konkretnih projekata, sam princip „ugrađivanja” planskih rešenja zasnovanih na partikularnim interesima i inicijativama predstavlja veliku pretnju po zaštitu javnog interesa, posebno u slučajevima kada predmet budućih izmena postanu „površine ostale namene”, poput poslovnih, komercijalnih, privrednih, stambenih i mešovitih namena.

Druga etapa prve faze izmene i dopune PGR-a Beograda našla se na javnom uvidu tokom novogodišnjih i božićnih praznika, i javnost objektivno nije mogla da se aktivno uključi u postupak, i to u trajanju od 30 dana, što je minimalni rok propisan Zakonom o planiranju i izgradnji. Kada se uzme u obzir i obim informacija koji je predstavljen na preko 400 stranica tekstualnog dela, propraćenih sa približno 140 zasebnih grafičkih priloga, dovodi se u pitanje iskrenost namera Gradske uprave Grada Beograda i Urbanističkog zavoda Beograda da obezbede delotvorno učešće javnosti.

Za razliku od prve, drugom etapom razrađeni su prostori definisani elaboratom za rani javni uvid. Jedan od zadataka na koje je nacrt trebalo da odgovori jeste preispitivanje svih planskih akata koji su usvojeni nakon što su poslednje izmene PGR Beograda (mart 2016. godine) stupile na snagu.

Imajući u vidu da je značajan broj hijerarhijski nižih planova detaljne regulacije, koji se nalaze u obuhvatu PGR-a Beograda, donet nezakonito, odnosno suprotno obavezujućim odredbama PGR-a Beograda, njihovo preispitivanje omogućava da se takvi planski akti stave van snage. Međutim, to se nije dogodilo. Ne samo da je odlučeno da niti jedan od blizu 150 planova užeg područja, neće biti stavljen van snage, već su takva planska rešenja dosledno preneta u sam PGR Beograda. Pored činjenice da se ovakvo postupanje ne može nazvati „preispitivanjem”, posebno je zabrinjavajuća okolnost u kojoj **hijerarhijski niži planski akti diktiraju sadržinu hijerarhijski viših planova**.

Osim što je protivzakonito, usklađivanje planskih akata „odozdo-nagore” povlači i brojne rizike za podređivanje razvoja grada partikularnim interesima i stvaranju plodnog tla za razvoj investitorskog urbanizma.



ČINJENICE

Na svaku od prethodno opisanih nezakonitosti, učinjenih propusta i nedoslednosti u proceduri i sadržini izmena PGR-a Beograda RERI je odreagovao i na adresu Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove Grada Beograda uputio primedbe i sugestije na elaborat za rani javni uvid, kao i na nacrte za prvu i drugu etapu prve faze izmena PGR-a Beograda. Takođe, predstavnici RERI-ja prisustvovali su i na javnim sednicama Komisije za planove kako bi se dodatno izjasnili o podnetim primedbama i osvrnuli na stavove obrađivača planskog akta.

Sve primedbe koje su se odnosile na problematičan i nezakonit način sprovođenja procedure izrade i usvajanja predmetnih nacrta obrađivač i Komisija za planove odbacili su kao neosnovane. U izvesnoj meri, sadržina predmetnih nacrta i pratećih izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu jeste korigovana i dopunjena u skladu sa primedbama koje je RERI uputio; međutim, takve izmene nisu značajno doprinele kvalitetu konačno usvojenih akata i otklanjanju uočenih problema.

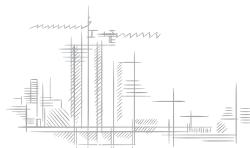
ZAKLJUČAK

Iako su uočene i istaknute brojne proceduralne greške, propusti i nezakonitosti, na koje je bilo ukazano tokom ranog javnog uvida i „javnih uvida” dvoetapne faze, Skupština Grada Beograda usvojila je obe etape prve faze izmena i dopuna PGR-a Beograda.

Do dana pisanja ovog izveštaja, grafički prilozi prve i druge etape izmena i dopuna PGR-a nisu učinjeni dostupnim javnosti putem interneta, što je direktno kršenje Člana 41. Zakona o planiranju i izgradnji. Neobjavljinjem grafičkih priloga javnosti je onemogućeno da se na adekvatan način informiše o planskim rešenjima izmena i dopuna PGR-a, kao i posledicama koje mogu uslediti primenom planskih rešenja.

Trenutno je na zvaničnoj internet stranici Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda još uvek postavljen PGR usvojen 2016. godine, a tom sadržaju samo je pridodata veza ka službenom glasilu u kom je objavljena prva etapa prve faze, dok za drugu etapu to nije učinjeno.

Dodatno, usvajanje izmena i dopuna prve faze ne predstavlja kraj postupka izmena i dopuna PGR-a Beograda. Međutim, nigde nije definisano koliko će biti faza, niti koliko će etapa biti u okviru svake faze, što je u potpunosti pravno neosnovano. Ovakav pristup stvara pravnu nesigurnost u odnosu na dalje korake u procesu izmena i dopuna PGR-a. „Usitnjavanje” jedinstvenog planskog akta na više različitih oblasti i obuhvata, koji će potom biti zasebno tretirani u postupku strateške procene uticaja na životnu sredinu izuzetno je rizično, budući da se takvim činom isključuju kumulativni uticaji koji su vidljivi samo na širem planu. Ovo je upravo bio slučaj sa postupkom izmena i dopuna PGR-a Beograda i reč je o presedanu u urbanističkoj i planerskoj praksi u Republici Srbiji. Ako se imaju u vidu rastući problem adaptacije na klimatske promene, kao i zabrinjavajuće visoki i učestali indikatori zagađenja životne sredine na tlu prestonice, jasno je da ovakav vid „odricanja” od instrumenta strateške procene uticaja ne bi smeо da se dogodi.



Kulturno nasleđe i zelene površine u senci investitorskog urbanizma

Slučaj izrade i usvajanja Plana detaljne regulacije za Linijski park u Beogradu („PDR za Linijski park na Dorćolu“)

KONTEKST PROBLEMA

Izmeštanje pruge koja se pružala priobalnim pojasom reke Dunav i koja je uslovjavala razvoj prve industrijske zone Beograda otvorilo je mogućnost za revitalizaciju ovog donedavno izolovanog i nepristupačnog prostora.

Radi obezbeđivanja inovativnih i održivih rešenja za unapređenje kvaliteta javnih prostora i životne sredine, kao i načina komunikacije, avgusta 2018. godine doneta je Odluka o izradi PDR-a za Linijski park na Dorćolu. Okvirni planski obuhvat definisan odlukom protezao se osom nekadašnje železničke pruge na Dorćolu, na potezu od Beton hale do Pančevačkog mosta.

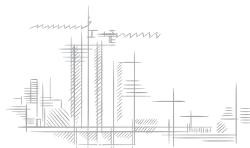
U februaru 2020. godine objavljeni su pobednički radovi sa urbanističko-arhitektonskog konkursa za idejno rešenje za Linijski park u Beogradu.



Slika: Prostorni obuhvat PDR-a za Linijski park na Dorćolu

Izvor: „Granice urbanističkih planova“ – platforma GIS Urbanističkog zavoda Beograda

Predviđeno je da se park, koji će se nalaziti na ovom potezu gde je bila javna železnička infrastruktura, sastoji od različitih celina, koje zajedno čine jedinstvenu javnu površinu – parkovski prostor, linearne forme, čija dužina ukupno iznosi 4,5 kilometara. Nakon održanog ranije pomenutog konkursa i izbora rešenja, utvrđen je nacrt plana detaljne regulacije za čitav prostor, koji zauzima površinu od 66 hektara.



Rani javni uvid održan je u periodu od 13. do 27. maja 2020. godine, i na njemu su predstavljene ideje i planska rešenja koja doprinose uređenju i razvijanju javnih površina u ovom delu Beograda. Nacrt PDR-a za Linijski park na Dorćolu, bio je na javnom uvidu u periodu od 17. maja do 15. juna 2021. godine.

ANALIZA PROBLEMA

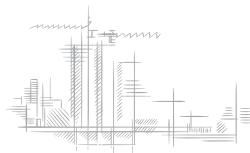
Linijski park na Dorćolu obuhvata prostor kojim dominiraju parkovske površine, pešačke i biciklističke staze, teniski centar, sportsko-rekreativni centar „Milan Gale Muškatirović”, tereni za male sportove i kulturna dobra uz obale reka Dunava i Save, sa pojasom na kome se nekad pružala železnička pruga i koji bi trebalo iskoristiti za povećanje površina javne namene.

Tokom trajanja ranog javnog uvida za potrebe izrade nacrta PDR-a za Linijski park, brojne institucije i imaoци javnih ovlašćenja uputili su uslove koje se moraju poštovati i ugraditi u nacrt ovog urbanističkog plana. Među njima se našao i Zavod za zaštitu spomenika kulture grada Beograda, koji je, pored uslova čuvanja, održavanja i korišćenja kulturnih dobara, izdao i mapu evidentiranih kulturnih dobara unutar obuhvata PDR-a za Linijski park.

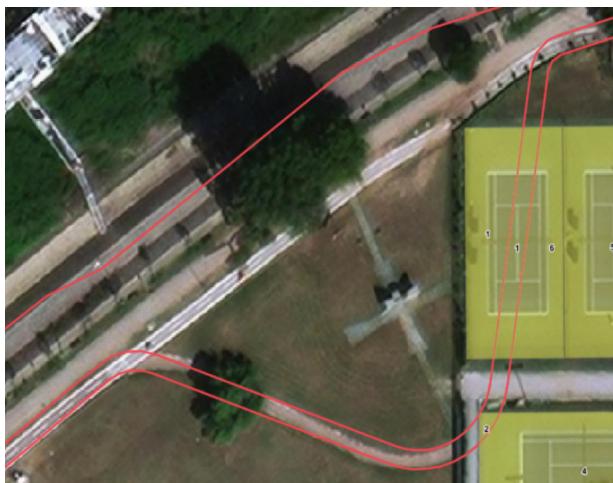


Slika: Izvod iz akta o uslovima čuvanja, održavanja i korišćenja kulturnih dobara Zavoda za zaštitu spomenika kulture grada Beograda izdatih za potrebe izrade PDR-a za Linijski park.

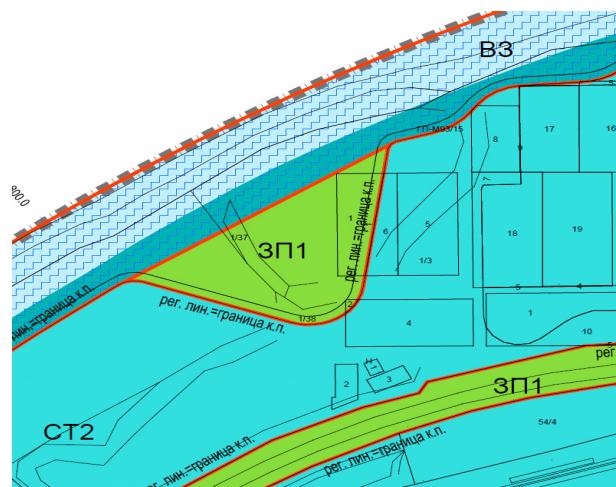
Problematični elementi ovog planskog dokumenta i rešenja koja su njime definisana, pre svega se odnose na neusaglašenost sa planovima višeg reda i neadekvatan odnos prema zaštićenim kulturnim dobrima. Na lokaciji gde se nalazi spomenik Braniocima Beograda, kao kulturno dobro od izuzetnog značaja, prisutan je problem ugroženosti zone oko spomenika širenjem susednog teniskog centra.



Umesto da se urbanističkim planom utiče na otklanjanje ovog problema, PDR-om za Linijski park predloženo je upravo suprotno. Naime, rekonstrukcijom i proširenjem kapaciteta teniskih terena u okviru teniskog centra „Novak”, spomenik Braniocima Beograda i deo biciklističke staze biće dodatno izolovani od javnog prostora i ogradieni ogradom visine od čak 3 m. Način na koji se predmetni planski dokument ophodi prema problemu degradacije spomenika je, u najmanju ruku, sporan, s obzirom na to da PDR za Linijski park na Dorćolu predviđa da se kapaciteti teniskog centra prošire na zapad, čime bi oni zauzeli trenutno slobodnu zelenu površinu na kojoj se nalazi spomenik Braniocima Beograda.



Slika: Ortofoto snimak i katastarsko stanje predmetne lokacije. Izvor: Nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka „GEOSRBIA”

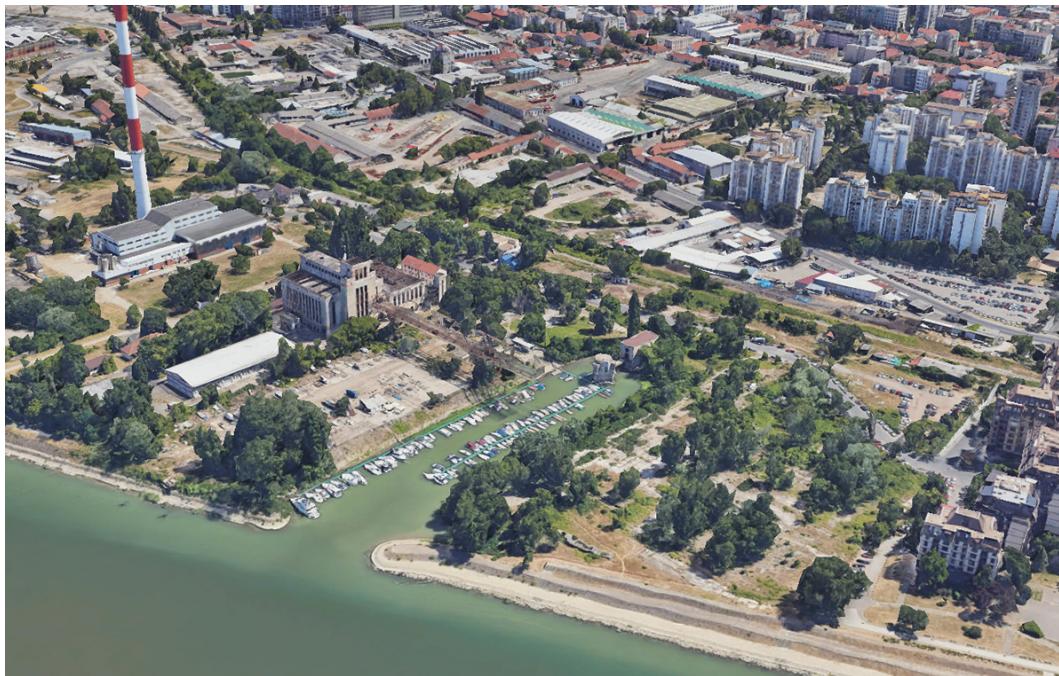
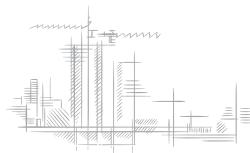


Slika: Izvod iz grafičkog priloga „Planirana namena površina” nacrt PDR-a za Linijski park

Implementacijom ovog rešenja spomenik Braniocima Beograda bio bi ovičen takmičarsko-sportskim kompleksom i nevidljiv za sve prolaznike koji ne stoje tačno ispred njega.

Sličan problem postoji i u vezi sa kompleksom spomenika kulture Termoelektrana „Snaga i svetlost”, koji je proglašen za kulturno dobro grada Beograda 2013. godine. Smernice u kojima se obrazlaže potreba za izradom ovog plana jasno ističu imperativ u pogledu očuvanja značajnih vizura ka ovom zaštićenom kulturnom dobru: da se kompleks mora sagledavati iz pristupnih pravaca sa Dunava (sa reke i sa Pančevačkog mosta) i sa kopna, iz pravca Dunavske ulice i Dunavskog keja. Dalje se naglašava da je zabranjena gradnja bilo kakvih objekata koji svojom namenom, gabaritom, volumenom i oblikom mogu na bilo koji način ugroziti ovo kulturno dobro ili njegovu vizuru.

PDR za Linijski park na Dorćolu je u direktnom sukobu sa prethodno navedenim smernicama, s obzirom na to da propisanim pravilima gradnje omogućava izgradnju objekata maksimalne visine do 32 m, odnosno, po izuzetku, 44 metra i stepen zauzetosti parcele do 60%, sa mogućnošću uvećanja za 15%, u području tzv. „Marine Dorćol”, čijom realizacijom će se zatvoriti značajne vizure i umnogome ugroziti postojeće stanje kulturnog dobra Termoelektrana „Snaga i svetlost”.



Slika: Satelitski snimak područja marine Dorćol. Izvor: snimak ekrana Google Earth 3D (2022)

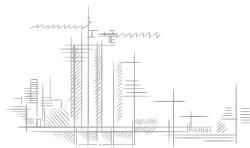
PDR za Linijski park na Dorćolu ovakvim planskim rešenjima gubi svoju primarnu funkciju uspostavljanja veze između javnih i zelenih površina u gradu. Proširenje teniskog centra i planiranje stambenog kompleksa velikog gabarita na obalama reke, rađa otvorenu sumnju da je linijski park samo „maska” za stvaranje mogućnosti za usurpaciju postojećih javnih površina i kulturnih dobara u korist privatnih interesa.

ČINJENICE

Javni uvid u nacrt PDR za Linijski parka na Dorćolu sa izveštajem o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu održan je u periodu od 17. maja do 15. juna 2021. godine. RERI je ovom prilikom podneo primedbe i sugestije na elaborat za javni uvid, ističući sledeće proceduralne i materijalne propuste:

- neusklađenosti predmetnog urbanističkog plana sa planovima šire prostorne celine (PGR Beograda i PGR sistema zelenih površina Beograda);
- neslaganje sa uslovima zaštite kulturnih dobara koje je izdao Zavod za zaštitu spomenika kulture Beograda;
- narušavanje kvaliteta mobilnosti unutar planskog obuhvata usled zatvaranja pristupa ka priobalju i izmeštanja biciklističke staze;
- nepotpunost Izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

Na javnoj sednici Komisije za planove, početkom jula 2021.godine, obrađivač plana se izjasnio po podnetim primedbama, koje su delimično ili u potpunosti prihvaćene, ali na nezadovoljavajući način. Primedba koja se odnosi na nesagledivost spomenika Braniocima Beograda usled planiranja takmičarskog-sportskog kompleksa, delimično je prihvaćena, i to



deo u kome se naglašava da je narušen pristup spomeniku iz pravca Linijskog parka, koji bi se regulisao obezbeđivanjem javne pešačke komunikacije minimalne širine 5 m između dve parcele teniskog kompleksa. Deo primedbi koji se odnosio na proširenje teniskog kompleksa nije prihvaćen, s obzirom na to da su granice parcela teniskog kompleksa planirane u skladu sa PGR-om Beograda.

Primedba koja se odnosila na prostor oko marine Dorćol, kojom se naglašava da bi se izgradnjom navedenog kompleksa projektovanih gabarita ukinule značajne vizure kulturnog dobra, nije prihvaćena, s obzirom na to da je plansko rešenje urađeno u skladu sa uslovima Zavoda za zaštitu spomenika kulture grada Beograda, time što nisu date precizne građevinske linije i da su predloženim rešenjem poštovane sve vizure koje su date u tekstualnom delu navedenih uslova.

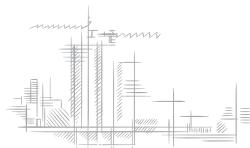
Jedna od primedbi odnosila se na Izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, u kojoj se ne preispituje opravdanost samih planskih rešenja. Procena da je neko rešenje bolje u odnosu na nepromjenjeno stanje ne govori ništa o tome da je ishod odabrane opcije i najbolja moguća opcija. Komisija nije prihvatile ovu primedbu, s obzirom na to da je Izveštaj o strateškoj proceni uticaja urađen u skladu sa Zakonom o strateškoj proceni uticaja i da su u njemu prikazani pozitivni i negativni efekti, posmatrani sa aspekta zaštite životne sredine.

PDR za Linijski park na Dorćolu je usvojen na sednici Skupštine Grada Beograda 30. avgusta 2021. godine. S obzirom na to da neusaglašenosti sa uslovima imalaca javnih ovlašćenja, naročito Zavoda za zaštitu spomenika kulture, koji su prethodno navedeni, nisu otklonjene, izvesno je da će pri daljoj implementaciji ovog planskog akta doći do nezakonitosti i u izdavanju lokacijskih uslova.

ZAKLJUČAK

PDR za Linijski park u Beogradu predstavlja još jedan primer pokušaja da se u planske akte integrišu i kroz njih legitimizuju elementi i rešenja koji prioritet daju privatnim interesima investitora i pojedinaca. Projekat Linijskog parka javnosti je predstavljen kao značajan doprinos javnim površinama i slobodnim prostorima, iako planska rešenja ukazuju na to da se ovaj plan faktički koristi za ostvarivanje privatnih interesa.

U ovom konkretnom slučaju vlasniku teniskog centra i investitoru stambenog kompleksa „Marina Dorćol” omogućava se širenje privatnih, komercijalnih sadržaja i objekata na teritorije zaštićenih kulturnih dobara, a suprotno izdatim merama zaštite spomenika kulture. Integracija ovako koncipiranih planskih rešenja, koja direktno povređuju javni interes, predstavlja pokušaj da se njihovi negativni efekti prikriju, te da ta rešenja, samim tim, brže, lakše i neprimetnije prođu neophodnu proceduru kako bi što pre moglo da se pristupi njihovoj realizaciji.



„Prostorno planiranje“ bez kontrole i ograničenja gradnje

Slučaj izmena i dopuna Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda – područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi“ („Izmena i dopuna Plana Beograda na vodi“)

KONTEKST PROBLEMA

Prostorni plan područja posebne namene za Beograd na vodi donet je 2014. godine, čime je omogućena izgradnja stambenog kompleksa na desnoj obali Save, na mestu nekadašnjeg skladišta, železničkog čvorišta i pristaništa. Cilj izrade Plana Beograda na vodi jeste definisanje planskog osnova za korišćenje, uređenje i zaštitu područja dela priobalja grada Beograda – područje priobalja reke Save, na površini od 177,27 hektara.

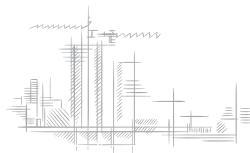


Slika: Obuhvat prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta „Beograd na vodi“
Izvor: Urbanistički zavod Beograda

Slika: Vizualizacija (render) projekta „Beograd na vodi“
Izvor: 3d.belgradewaterfront.com

Slučaj izgradnje Beograda na vodi predstavlja presedan u pravnom sistemu, pre svega zbog donošenja posebnog zakona (lex specialis) za potrebe izgradnje stambeno-poslovnog kompleksa „Beograd na vodi“. Ovim zakonom utvrđen je javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti radi realizacije projekta „Beograd na vodi“, kao projekta od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Vlada je predlaganjem lex specialis-a želela da stvori osnov za eksproprijaciju nepokretnosti radi izgradnje poslovno-stambenog kompleksa, koji ne postoji u važećem Zakonu o eksproprijaciji.⁶

⁶ **Zakon o eksproprijaciji („Službenik glasnik RS“, broj 53/95, „Službeni list SRJ“, broj 16/2001 – odluka SUS i „Službeni glasnik RS“, br. 20/2009, 55/2013 – odluka US i 106/2016 – autentično tumačenje).**



Ovakvim postupkom eksproprijacije građanima se bez njihove volje, uz naknadu, oduzimaju nepokretnosti koje su u njihovom vlasništvu, a za potrebe realizacije projekta jedne privatne kompanije.

Odluka o Izmenama i dopunama Plana Beograda na vodi doneta je 3. septembra 2020. godine, nakon čega se pristupilo izradi nacrta izmena i dopuna Plana Beograda na vodi, koji je upućen na javni uvid od 12. do 26. novembra 2021. godine, po skraćenom postupku, u periodu od 15 dana.

Izmenama i dopunama Plana Beograda na vodi predviđena je intenzivnija urbanizacija. Naime, za određene zone u kojima je prvobitnim planom bila dozvoljena izgradnja objekata visine do 20, 45 ili 60 metara u predloženim izmenama i dopunama se čak u 10 blokova unutar Beograda na vodi predlaže omogućavanje izgradnje objekata visine do 100 metara. Takođe, jedna od izmena predstavlja i promenu namene i smanjenje površina javnih prostora, tačnije značajno ili potpuno ukidanje zelenih površina.

ANALIZA PROBLEMA

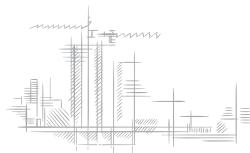
Postupak izrade izmena i dopuna Plana Beograda na vodi započet je odlukom koja ne predviđa sprovođenje postupka ranog javnog uvida, s obzirom na to da se donose „manje“ izmene i dopune. Uz isti razlog, pristupilo se javnom uvidu u skraćenom periodu od 15 dana, na kome su predložene izmene i dopune različitog karaktera. Naime, članom 51b stav 2. Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja propisano je da se skraćeni postupak izmena i dopuna može primenjivati u slučaju manjih izmena i dopuna, gde se konkretno misli na slučajeve:

- kada se smanjuju kapaciteti u okviru planiranih namena površina;
- kada se ne povećavaju ukupni planirani granični kapaciteti komunalne infrastrukture i urbanistički parametri i
- kada nema uticaja na socijalnu infrastrukturu i planirane saobraćajne kapacitete usled izmena.

S obzirom na to da se Izmenama i dopunama Plana Beograda na vodi predviđa povećanje maksimalne spratnosti i kapaciteta, sa postojećih 20, 45 ili 60 metara na 100 metara, očigledno je da nisu ispunjeni kriterijumu da se to smatra manjim izmenama i dopunama.

Pravilnikom o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja propisano je da se održavanje javne prezentacije mora organizovati najkasnije deset dana pre isteka javnog uvida. U ovom slučaju, javna prezentacija elaborata Izmena i dopuna Plana Beograda na vodi, održana je 22. novembra, svega 4 dana pre isteka roka za javni uvid.

Kada je reč o sadržini nacrta, u njemu postoji niz izmena i elemenata koji su sporni. Najpre, za svaki od urbanističkih blokova i zona koji su predmet Izmena i dopuna Plana Beograda na vodi, u potpunosti su izostavljeni indeks izgrađenosti, spratnost objekata, kao i druge odrednice koje precizno definišu jedan plan, poput tabele bilansa površina, tabele kapaciteta predškolskih



ustanova, pozicije planiranih objekata za obrazovanje, socijalnu i zdravstvenu zaštitu, parkova, i drugih.

Od pomenutih parametara, nepromenjena bruto razvijena građevinska površina⁷ (BRGP) ne znači i nepromenjeno stanje u pogledu promena urbanističkih parametara; kako nije poznata visina etaža i sama visina objekta, otvara se mogućnost daleko većeg obima gradnje.

Ukupni obim izgradnje na planskom obuhvatu, tj. BRGP, ostao je ograničen na **1.857.748,00m²**, u odnosu na prvobitni Plan za Beograd na vodi iz 2014. godine. Međutim, sa izostavljanjem ostalih gore navedenih urbanističkih parametara **stvara se veliki rizik za prekoračenje BRGP-a**. Usvajanjem ovakvih izmena i dopuna, izdavanje lokacijskih uslova i građevinskih i upotrebnih dozvola u postupku objedinjene procedure bilo bi daleko složenije.

Sve i da se prepostavi da je pomenuti idealni scenarij moguće ostvariti, činjenica je da BRGP nije jedini validni urbanistički parametar kojim se definiše ukupan obim izgradnje, budući da on predstavlja ukupnu bruto površinu **svih korisnih etaža u osnovi** i na tu vrednost **ne utiče visina objekta**. Uzmimo za primer objekte identičnih osnova i spratnosti od 10 etaža, gde je objekat A sa visinom etaže od 3 m ukupno visok **30 m**, dok je objekat B sa visinom etaže od 5 m ukupno visok **50 m**. Evidentno je da se obim izgradnje objekata navedenih u primeru drastično razlikuje iako im je vrednost BRGP-a ista.

Izmene i dopune Plana Beograda na vodi takođe predviđaju i smanjenje minimalne površine koja po planu mora biti pod vegetacijom za čitav niz slobodnih površina. Stepen izmena je toliki da u jednom slučaju postoji površina za koju je do sada bilo propisano da mora imati minimalno 50% ozelenjenosti, a za koju se izmenama i dopunama Plana Beograda na vodi sada dozvoljava da bude 100% popločana. Takođe, jedna od izmena predstavlja i uvođenje trase dveju linija i lokacije tri stanice planiranog metroa, pri čemu su bitno prošireni postojeći saobraćajni kapaciteti u obuhvatu plana.

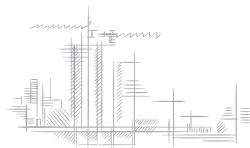
Svi navedeni razlozi, propraćeni izmenama u tekstuallnom, ali i grafičkom delu, ne predstavljaju „manje“ izmene i dopune, zbog kojih se donošenje sprovodi u skraćenom postupku.

Proceduralne nepravilnosti i planska rešenja predstavljaju jasne indikatore da su izmene i dopune Plana Beograda na vodi predložene sa ciljem da se izade u susret potrebama investitora a, pored toga, doprinose i degradaciji prostora, što ovaj plan čini još kontroverznijim.

ČINJENICE

Javni uvid u Nacrt izmena i dopuna Plana Beograda na vodi održan je od 12. do 26. novembra 2021. godine. RERI je tom prilikom ukazao na nezakonito sprovođenje procedure, zbog neosnovane primene skraćenog postupka sprovođenja javnog uvida. Osim upola kraćeg

7 Bruto razvijena građevinska površina – odnos zbiru korisnih površina horizontalnih osnova svih etaža i površine građevinske parcele.



roka trajanja javnog uvida, obrađivač plana takođe je, na ovaj način, oslobođen obaveze sprovođenja ranog javnog uvida. Ovako drastično smanjeno učešće javnosti i ubrzavanje procedure opravdano je i jedino prihvatljivo za slučajeve „manjih izmena i dopuna”.

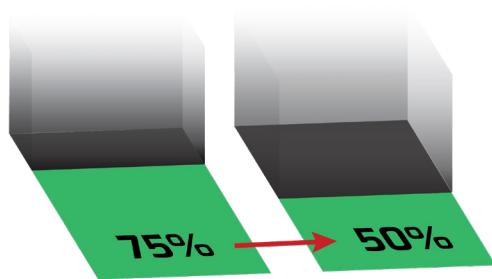
Neosnovana ograničenja koja se odnose na učešće javnosti nastavljena su i održavanjem javne prezentacije svega četiri dana pre isteka javnog uvida, dok je zakonom propisan rok od najmanje deset dana pre isteka javnog uvida.

Primedbe RERI-ja su se takođe odnosile na neosnovano ukidanje brojnih urbanističkih parametara, poput indeksa izgrađenosti (količnik ukupne razvijene građevinske površine objekata i površine bloka) i spratnosti objekata (maksimalni dozvoljeni broj spratova u objektu). Ovaj podatak posebno zabrinjava ako se uzme u obzir činjenica da je na više od polovine teritorije obuhvata prostornog plana (u 19 od 31 bloka) drastično povećana maksimalna dozvoljena visina objekata, koja u čak 10 blokova sa postojećih 22, 60 ili 80 m ide do visine od 100 m.

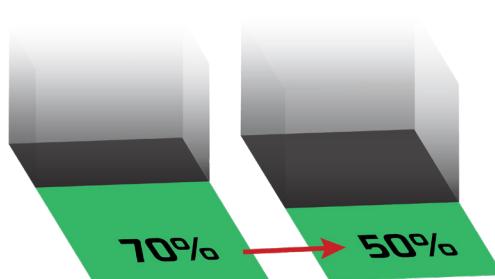
Takođe, tekstualnim i grafičkim delom izmena i dopuna uvedeni su i delovi trasa dveju planiranih linija beogradskog metroa, kao i tri metro stanice – Sajam, Mostar i Savski trg, čime su bitno prošireni postojeći saobraćajni kapaciteti u obuhvatu plana.

Pored zanemarivanja urbanističkih parametara, u izmenama i dopunama plana predloženo je uklanjanje brojnih drugih odrednica koje su u planu iz 2014. godine precizno definisane, a među kojima su: tabela bilansa površina, tabela kapaciteta predškolskih ustanova, pozicija osnovne škole „OŠ2”, pozicija kombinovane dečje ustanove KDU3, pozicija kombinovanog objekta zdravstvene i socijalne zaštite, pozicija parka kod novog pešačkog mosta, kao i brojni drugi podaci poput kapaciteta i položaja parkinga.

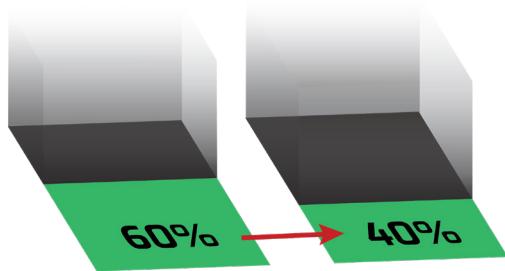
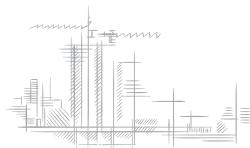
Udeo javnih zelenih površina unutar planskog obuhvata, predloženim izmenama i dopunama značajno se umanjuje na račun površina namenjenih stanovanju i komercijalnim sadržajima, i to:



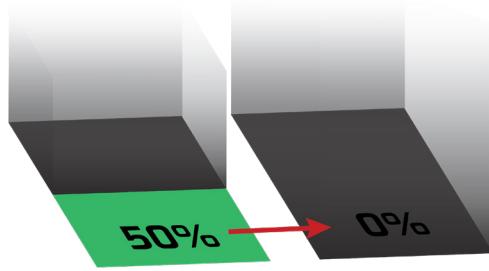
Centralni park – sa 75% na 50%,



Park kod novog pešačkog mosta – sa 70% na 50%



Skver SK1 – sa 60% na 40%



Skver SK2 sa minimalnih 50% ozelenjenih površina dozvoljava se 100% popločavanje

Pored navedenog, broj planiranih zaštitnih pojaseva (ZP) na planskom području smanjen je sa 9 na 7.

Brisanje tabele bilansa površina iz tekstuallnog dela plana, kao i neucrtavanje 2 od 7 planiranih zaštitnih pojaseva zelenila u grafički prilog „Planirana namena površina”, stvara sumnju hoće li i ovako umanjen stepen zastupljenosti zelenila biti uopšte primjenjen prilikom primene planskih rešenja.

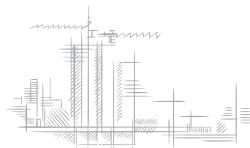
Predstavnici RERI-ja su učestvovali na javnoj sednici Komisije za planove koja je održana 10. decembra 2021. godine. Kroz svoje primedbe RERI je podsetio na to da je uloga prostornog i urbanističkog planiranja upravo u tome da zaštiti javni interes i obaveže investitora na poštovanje određenih standarda, a sve s ciljem da se podstakne održivi ekološki, ekonomski, socijalni i kulturni razvoj. Obradivač je odbacio većinu primedbi RERI-ja. Posebno je važno istaći da nijedna primedba koja se bavila pitanjem prekomernog intenziteta gradnje nije prihvaćena.

Nacrt izmena i dopuna je usvojen na sednici Vlade Republike Srbije 14. aprila 2022. godine.

ZAKLJUČAK

Planska rešenja koja su utvrđena u okviru Izmena i dopuna Plana Beograda na vodi suštinski suspenduju brojne mehanizme kontrole nad transformacijom ovog prostora, čime se otvara mogućnost zloupotrebe propisa i procedura u svrhu daleko intenzivnijeg obima izgradnje. Pozicije objekata, njihova visina, spratnost i brojni drugi aspekti gotovo su sasvim podređeni isključivo interesima investitora, koji na račun zauzeća zelenih i drugih javnih površina ostvaruje profit kroz intenzivnu izgradnju. Javni interes u ovom slučaju dvostruko je ugrožen – kroz kršenje procedura javnog uvida i kroz prilagođavanje urbanističkih standarda interesima investitora.

Važno je napomenuti da se intenzitet uočenih problema ne zadržava samo na području plana već je evidentan negativan uticaj i na šire okruženje centra grada Beograda, pre svega u smislu saobraćajnog zagušenja. Takođe, postoji i bojazan da bi ovakva paradigma „fleksibilnog postavljanja urbanističkih parametara“ mogla poslužiti kao presedan za buduće urbanističke planove kojima će se realizovati veliki kapitalni projekti i investitorski poduhvati.



Poljoprivredno zemljište kao plodno tlo za izgradnju turističkih kompleksa

Slučaj izrade i usvajanja Prostornog plana područja posebne namene nacionalnog fudbalskog stadiona

KONTEKST PROBLEMA

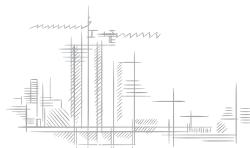
Prostorni plan područja posebne namene nacionalnog fudbalskog stadiona („**Plan za nacionalni stadion**“) jeste tema koja se izuzetno dugo pominje u javnosti, naročito sportskoj, koja ukazuje na to da bi Republika Srbija, za potrebe održavanja fudbalskih priredbi, trebalo da ima stadion koji odgovara najsavremenijim standardima. Ukoliko bi se zanemarilo pitanje potrebe za nacionalnim stadionom, kao i pitanje opravdanosti ovakve investicije pored drugih kapitalnih projekata za koje bi se reklo da su daleko potrebniji Beogradu i Srbiji, ostaje upitna sama lokacija koja je na kraju odabrana za nacionalni stadion.



Slika: Vizualizacija (render) projekta „Nacionalni fudbalski stadion“. Izvor: Plan za nacionalni stadion

Od svih lokacija koje su bile u konkurenciji za izgradnju nacionalnog stadiona, ona koja je odabrana, delovala je najmanje verovatna. Lokacija predstavlja veliku površinu poljoprivrednog zemljišta, čija bi prenamera bila neophodna. Najspornija činjenica u ovom slučaju je velika površina zemljišta, koja predmetnim planom nije namenjena za stadion, već za prateće, komercijalne sadržaje, što, pored pitanja isplativosti i održivosti, nameće i pitanje pravih motiva za odabir lokacije, kao i njene vrednosti usled izgradnje stadiona, te potencijala za dalju prodaju i profit.

Tema izgradnje nacionalnog fudbalskog stadiona je bila često aktuelna u javnosti, a poslednji put, pre donošenja nacrta Plana za nacionalni stadion, pokrenuta je kroz davanje predloga potencijalnih lokacija na kojima bi taj novi stadion mogao da se nađe. Među potencijalnim



lokacijama pominjale su se, između ostalog: stadion Crvene Zvezde „Rajko Mitić”, stadion fudbalskih klubova Partizan, i Rad, prostor u prigradskom naselju Borča, zatim neposredna okolina „Kuće fudbala” u Staroj Pazovi, neposredna blizina luke Beograd, i prostor pored naselja Dr Ivana Ribara, kod bloka 45 na Novom Beogradu.

Nije tačno jasno na osnovu kojih kriterijuma je konačna lokacija na kraju odabrana, ali je novovrađenim nacrtom Plana za nacionalni stadion ovaj objekat smešten na periferiju grada Beograda, na zemljištu između naselja Surčin i Jakovo. Ovo zemljište se takođe nalazi u blizini beogradskog aerodroma „Nikola Tesla”, a danas je po svojoj nameni i funkciji i dalje poljoprivredno zemljište.



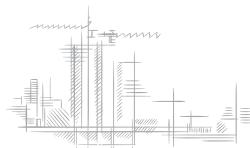
Slika: Obuhvat prostornog plana područja posebne namene nacionalnog fudbalskog stadiona, prikaz šireg i užeg okruženja

ANALIZA PROBLEMA

Odluka o izradi Plana za nacionalni stadion doneta je 9. novembra 2018. godine i podrazumevala je planiran prostor za izgradnju nacionalnog fudbalskog stadiona sa pratećim sadržajima i pristupnom infrastrukturom za potrebe samog stadiona.

Analizom Nacrta plana za nacionalni stadion, uočen je niz propusta u pogledu planskog osnova, neusklađenosti i neadekvatne metodologije izrade Izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

Planski osnov nacrta Plana za nacionalni stadion je nepotpun budući da su iz njega izostavljeni planski akti šire prostorne celine, sa kojima bi Plan za nacionalni stadion, shodno članu 33. Zakona o planiranju i izgradnji, trebalo da bude usklađen. Reč je o Prostornom planu područja



posebne namene infrastrukturnog koridora Beograd – Južni Jadran, deonica Beograd–Požega, zatim Generalnom urbanističkom planu Beograda, a potom i Prostornom planu dela gradske opštine Surčin. Izostavljanjem pomenutih planskih akata prilikom izrade Plana za nacionalni stadion prekršeno je načelo horizontalne i vertikalne koordinacije, koje je propisano članom 3. stavom 1. tačkom 13) Zakona o planiranju i izgradnji.

Uvidom u bilans površina postojećih i planiranih namena Plana za nacionalni stadion vidi se da se udeo zastupljenosti poljoprivrednog zemljišta sa postojećih 89% smanjuje na apsolutnih 0%. Ovakvo plansko rešenje nije u skladu sa Regionalnim prostornim planom administrativnog područja grada Beograda, budući da se u tom planskom aktu navodi da je resurs obradive zemlje značajno ugrožen, te da će se posebna pažnja posvetiti korišćenju poljoprivrednog zemljišta i zaštiti njegovog biodiverziteta. Prenamena poljoprivrednog zemljišta zarad izgradnje se, dakle, kosi i sa načelom očuvanja biodiverziteta, i sa načelom racionalne upotrebe poljoprivrednog zemljišta i racionalnog upravljanja poljoprivrednim zemljištem. Predviđena prenamena poljoprivrednog zemljišta je takođe u suprotnosti i sa merama iz Strategije održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine, koje propisuju sprečavanje nekontrolisanog širenja građevinskog zemljišta na račun poljoprivrednog, šumskog i vodnog zemljišta. Takođe, Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine kao jedan od operativnih ciljeva ističe i kontrolisanu prenamenu poljoprivrednog zemljišta.

Vlada Republike Srbije je usvojila Plan za nacionalni stadion 9. marta 2022. godine.

ČINJENICE

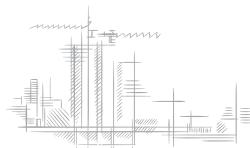
Rani javni uvid u nacrt Plana za nacionalni stadion održan je od 23. juna do 7. jula 2021. godine. RERI je ovom prilikom podneo primedbe i sugestije na elaborat za rani javni uvid, ističući sledeće propuste i neusklađenosti: neadekvatnost planskog osnova, neusaglašenost sa prostornim planovima šire prostorne celine, kao i strateškim razvojnim dokumentima; iznošenje zaključaka na osnovu netačno utvrđenog činjeničnog stanja.

Javni uvid u nacrt Plana za nacionalni stadion održan je od 1. do 30. oktobra 2021. godine. RERI je, ovom prilikom podneo primedbe i sugestije na nacrt Plana za nacionalni stadion, kao i prateći izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu ističući sledeće propuste:

- nepotpun i neadekvatan planski osnov;
- kolizija sa regionalnim prostornim planom administrativnog područja grada Beograda, kao i strateškim dokumentima kojima je definisan održivi urbani i ruralni razvoj (Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine i Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine);
- neusklađenost sa odlukom o izradi plana.

Primedbe na izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu odnosile su se na:

- neadekvatan prikaz varijantnih rešenja u okviru izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu;
- neadekvatan način poređenja varijantnih rešenja, kao i razloga za izbor najpovoljnijeg rešenja u okviru studije o proceni uticaja.

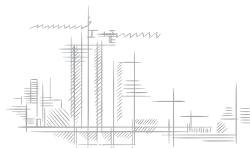


Predstavnici RERI-ja su učestvovali na javnoj sednici Komisije za planove koja je održana 15. novembra 2021. godine i tom prilikom se osvrnuli na neosnovano odbacivanje većine upućenih primedbi. Uprkos predočenim nezakonitostima i propustima, nakon minimalnih korekcija, predlog za usvajanje ovog planskog akta prosledjen je Vladi Republike Srbije uz pozitivno mišljenje Komisije za planove na sadržinu nacrtu, kao i saglasnost Ministarstva zaštite životne sredine na izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

ZAKLJUČAK

Ono što se posebno dovodi u pitanje jeste opravdanost drastične prenamene poljoprivrednog zemljišta u obuhvatu Plana za nacionalni stadion, koja nije eksplicitno namenjena izgradnji stadiona i prateće infrastrukture već je predodređena komercijalnim sadržajima i uslužnim delatnostima (u sklopu kojih su planirane i smeštajne kapaciteti). S obzirom na slabu povezanost lokacije sa gradskim jezgrom, izgradnja nacionalnog fudbalskog stadiona otvara različita pitanja, poput saobraćajne i komunalne opremljenosti, kao i održivosti upotrebe pratećih sadržaja, koja umnogome zavisi od frekvencije posetilaca fudbalskog stadiona i izložbenog prostora.

Nezavisno od toga da li je investicija u nacionalnih stadion uopšte opravdana, što nije predmet ovog izveštaja, evidentno je da se predviđena lokacija nije pokazala kao najoptimalnija za potrebe izgradnje nacionalnog stadiona, posmatrano sa stanovišta urbanizma, zaštite životne sredine, isplativosti i funkcionalnosti. Sa druge strane, nezakonito sprovođenje postupka izrade ovog planskog dokumenta ukazuje na nameru nosioca izrade plana da po svaku cenu omogući realizaciju ovog projekta, bez obzira na moguće posledice i štetu po javni interes, koja je očigledna.



Zloupotreba izmena prostornog plana s ciljem preskakanja procedura

Slučaj izmena i dopuna Prostornog plana područja posebne namene nacionalnog fudbalskog stadiona („Izmena i dopuna Plana za nacionalni stadion”)

KONTEKST I ANALIZA PROBLEMA

Nepunih pet meseci nakon usvajanja Plana za nacionalni Stadion na internet prezentaciji Ministarstva građevinarstva oglašen je nacrt izmena i dopuna pomenutog plana, kojem je uz naslov dokumenta dodat i izraz „druga faza”.

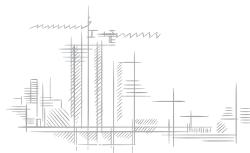


Slika: Vizualizacija (render) projekta „Expo Belgrade 2027”. Izvor: Izmena i dopuna Plana za nacionalni stadion

Čitav postupak pokrenut je donošenjem Odluke o izmeni i dopuni Odluke o izradi Plana za fudbalski stadion, 11. februara 2022. godine. Izmenjenom odlukom definisano je da se plan donosi u dve faze, i to:

1. Prostorni plan područja posebne namene za Nacionalni stadion, kao prva faza;
2. **druge faze u skladu sa realizacijom drugih javnih namena od nacionalnog značaja, kompatibilnih sa Nacionalnim fudbalskim stadionom.**

Dakle kao što je bio slučaj sa izmenama PGR-a Beograda, primenjena je zakonu nepoznata procedura faznog donošenja plana.

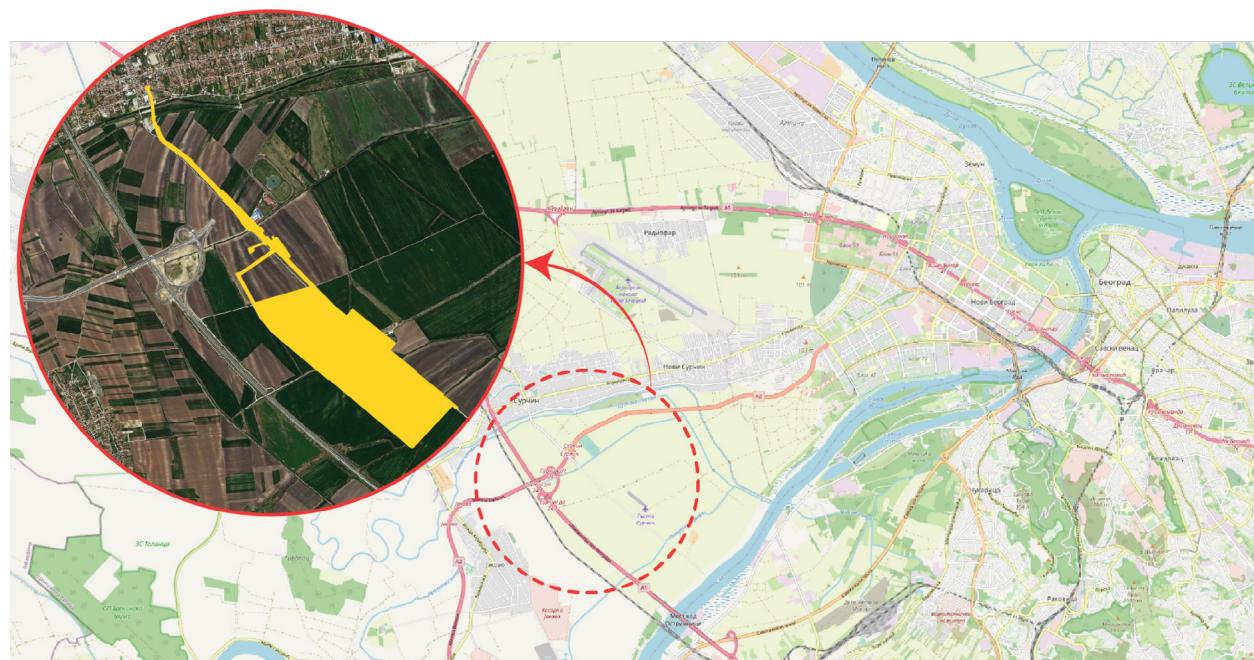


Za razliku od nacrta Plana za nacionalni stadion, koji je naknadno proglašen „prvom fazom”, koncept projekta „Belgrade Expo 2027” nije bio predmet ranog javnog uvida, koji se održao od 16. do 30. aprila 2019. godine. Ipak ova okolnost nije sprečila MGSI da pod velom „druge faze izmena Plana za Stadion” sproveđe javni uvid u nacrt prostornog plana kojim se pruža osnov za realizaciju sasvim drugačijeg projekta, na drugačijem prostornom obuhvatu. Dakle, suprotно članu 45a stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji, kojim je propisana obaveza održavanja ranog javnog uvida, koji je ovim postupkom donošenja preskočen, javnosti je uskraćena mogućnost blagovremenog upoznavanja sa planskim rešenjima i reakcije na predložena planska rešenja i očekivane efekte njihove implementacije.

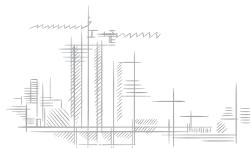
Naravno, kao što je to bio slučaj sa izmenama PGR-a Beograda, primena faznosti izrade planskog akta podjednako je problematična i za postupak strateške procene uticaja na životnu sredinu, posebno ako se ima u vidu da se sama odluka na osnovu koje je izveštaj o strateškoj proceni uticaja pripremljen odnosi na projekat različitih karakteristika.

ČINJENICE

Druga faza izrade Nacrta Plana za nacionalni stadion, dopunjena je za potrebe izgradnje kompleksa za održavanja međunarodne specijalne izložbe „EXPO 2027”, što nije naglašeno u Odluci o izmeni odluke o Planu za nacionalni stadion. Kompleks je namenjen izložbenom prostoru, smeštajnim kapacitetima i pratećim komercijalnim sadržajima, za čije potrebe se menjaju prostorni obuhvat Nacrta plana, namena površina i potrebni infrastrukturni kapaciteti.



Slika: Obuhvat druge faze nacrta prostornog plana područja posebne namene nacionalnog fudbalskog stadiona, prikaz šireg i užeg okruženja



Tokom trajanja javnog uvida u Nacrt izmena i dopuna Plana za nacionalni stadion „druga faza”, u periodu od 19. oktobra do 17. novembra 2022. godine, RERI je izneo sledeće primedbe:

- nezakonito sprovođenje procedure izrade i usvajanja planskog akta;
- neispunjene obaveze održavanja ranog javnog uvida;
- nepotpun i neadekvatan planski osnov;
- kolizija sa regionalnim prostornim planom administrativnog područja grada Beograda, kao i strateškim dokumentima kojima je definisan održivi urbani i ruralni razvoj (Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine i Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine).

Primedbe na Izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Plana za fudbalski stadion – „druga faza”:

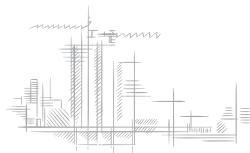
- nepoštovanje faza u postupku strateške procene utvrđenih Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu;
- neadekvatan prikaz varijantnih rešenja;
- neadekvatan način poređenja varijantnih rešenja, kao i razloga za izbor najpovoljnijeg rešenja.

Odlukom o izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu Plana za nacionalni stadion, koja je doneta 2018. godine, definisano je da se izrada Izveštaja o SPU, donosi za „prvu fazu” nacrta plana, koja obuhvata površinu od 114 hektara prostornog obuhvata plana. S obzirom na to da je rok za izradu izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu istekao 2019. godine, ova odluka se ne može smatrati adekvatnim osnovom za usvajanje novog i, po sadržini i karakteru, sasvim drugačijeg izveštaja o strateškoj proceni uticaja.

Međutim, 21. oktobra 2022. godine doneta je Izmena odluke o izradi strateške procene uticaja, čiji je predmet i „druga faza” plana za nacionalni stadion. Činjenica je da se pomenuta odluka ne može shodno primenjivati na drugu fazu izmene Plana za nacionalni stadion, s obzirom na to da je reč o sasvim različitom karakteru planskih rešenja, kao i obuhvatima. Postupak donošenja izveštaja o strateškoj proceni uticaja po „fazama” nije u skladu sa Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene nacionalnog fudbalskog stadiona – „druga faza” usvojena je u februaru 2023. godine i objavljena u „Službenom glasniku Republike Srbije”, broj 9/2023.

Povodom organizovanja predstojeće međunarodne izložbe „EXPO 2027” u Republici Srbiji, ukazala se potreba za velikim sajamskim kapacitetima, koje postojeći Beogradski sajam ne može da ispuni. Prostor oko Nacionalnog stadiona i povećanje površina prostornog obuhvata u „drugoj fazi” predstavljeni su kao dobra prilika za opremanje svim potrebnim infrastrukturnim kapacitetima kako bi se predmet izrade Plana za nacionalni stadion „priveo svojoj nameni”.

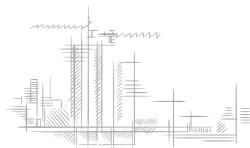


ZAKLJUČAK

Slučajevi izrade prostornog plana za potrebe realizacije projekata „nacionalnog fudbal-skog stadiona” kao i kompleksa za potrebe potencijalnog održavanja izložbe „Belgrade Expo 2027” istaknuti su primeri „brzopletosti” i nepoštovanja obaveznih koraka u proceduri izrade i usvajanja planskih akata. Veoma je problematično to što se ovakva negativna praksa po pravilu vezuje za formulaciju „projekat od značaja za Republiku Srbiju” i predstavlja svojevrsan modus operandi nosilaca izrade planskih akata.

Pomenuti planski akti u suprotnosti su sa načelima održivog razvoja, racionalnog korišćenja zemljišta, horizontalne i vertikalne koordinacije, integralnosti, predostrožnosti i učešća javnosti, koji su propisani pozitivnim propisima Republike Srbije, kao i dokumentima javnih politika kojima se uređuju oblasti održivog urbanog i ruralnog razvoja i turizma. Problemi degradacije poljoprivrednog zemljišta, opravdanosti investicije, kao i same buduće funkcionalnosti i održivosti planiranih objekata i kompleksa nisu zatvoreni samo u obuhvate pomenutih planskih akata, već značajno utiču na aktivnosti i procese od vitalnog značaja za ostatak gradskog tkiva.

Jedan od primera ovog uticaja ogleda se i u kontekstu potencijalnog izmeštanja kompleksa Beogradskog sajma iz gradskog jezgra, tik uz granice projekta „Beograd na vodi”. Mada je u pitanju zaštićeno kulturno dobro i jedan od simbola prestonice, izgrađen još 1957. godine, koji beleži konstantan rast produktivnosti poslovanja i broja poseta, činjenica da Beogradski sajam ne raspolaže kapacitetima neophodnim za održavanje izložbe „EXPO 2027” stavila je pod upitnik njegovu egzistenciju. Veoma je indikativno da je reč o kompleksu koji se „naslanja” na prostor na kojem se realizuje projekat „Beograd na Vodi”, a koji bi eventualnim uklanjanjem postojećih izložbenih hala mogao biti značajno proširen.



Najvažniji urbanistički plan ili ipak katalog velikih projekata i kontroverznih javnih politika?

Koncept Generalnog urbanističkog plana Beograda 2041

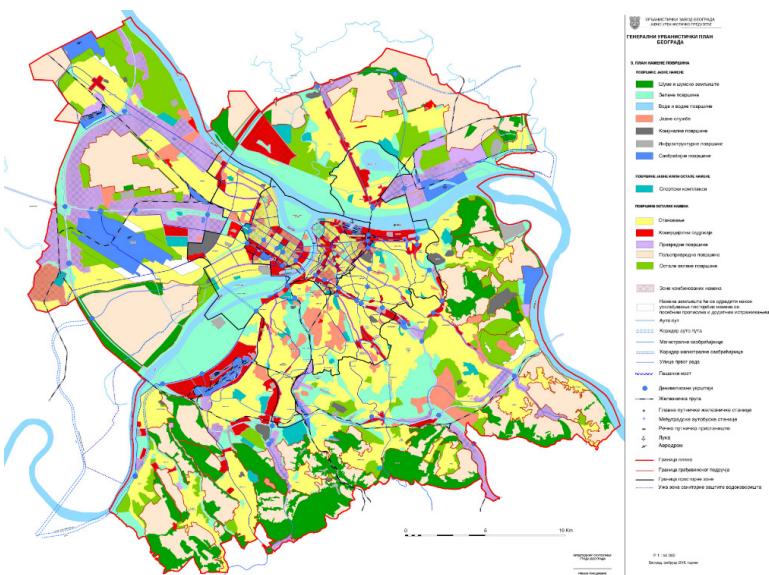
KONTEKST PROBLEMA

Generalni urbanistički plan (GUP) jeste najznačajniji strateški dokument urbanog razvoja jednog grada. Između ostalog, ovim planskim aktom definišu se pretežne namene zemljišta, utvrđuju pravci razvoja saobraćajne i druge infrastrukture i određuju područja koja je potrebno detaljnije razraditi urbanističkim planovima nižeg reda. U skladu sa zakonom, trebalo bi da svaki urbanistički plan koji se nađe u obuhvatu GUP-a sa njim bude usklađen, odnosno da svojim rešenjima razradi ono što je GUP zacrtano.

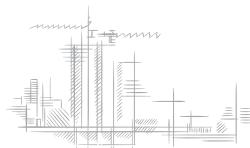


Slika: Grafički prikazi generalnih urbanističkih planova Beograda iz 1950, 1972. i 1985. godine (sleva nadesno). Izvor: Urbanistički zavod Beograda

Važeći GUP Beograda usvojen je još 2003. godine, a poslednju u nizu izmena pretrpeo je 2016. godine. Mada je doživeo 5 izmena od svog donošenja, vremenski horizont GUP-a ostao je nepromenjen i on je važio sve do 2021. godine. Stoga je još avgusta 2019. godine Skupština Grada Beograda donela odluku o izradi novog GUP-a pod nazivom „Beograd 2041”.



Slika: Grafički prikaz Generalnog urbanističkog plana Beograda iz 2016. godine



Kako je navedeno u pomenutoj odluci, osnovni cilj izrade GUP-a Beograda 2041 jeste preispitivanje važećeg GUP-a i izrada novog strateškog razvojnog plana sa opštim elementima prostornog razvoja, kojim će se obezbediti kvalitativno unapređenje upravljanja urbanim razvojem grada u domenu održivog korišćenja, uređenja, izgradnje i zaštite prostora i kontinualni prosperitet Beograda.

Prve informacije o početku izrade GUP-a Beograda 2041 došle su u javnost tek u aprilu 2021. godine, kada je Urbanistički zavod Beograda sproveo anketu pod nazivom „Ka Beogradu 2041”. Kako je u javnom pozivu istaknuto, cilj ankete bio je motivisanje grupa i udruženja građana, civilnih organizacija, privatnog sektora i akademskih institucija da kroz izražavanje mišljenja, potreba i konstruktivnih predloga doprinesu formiranju jasnije slike društvenih potreba i snaga.

Кључна развојна питања Београда до 2041. године

1. Које од наведених ВРЕДНОСТИ сматрате важним за будући развој Београда у наредних 20 година? *

У складу са својим мишљењем одаберите један од понуђених одговора (мало важно, важно или јако важно) за сваки од наведених елемената.

	мало важно	важно	јако важно
здравље и благостање за све	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
чиста животна средина	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
присуство природе у граду	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Slika: Izvod iz ankete

„Ka Beogradu 2041”.

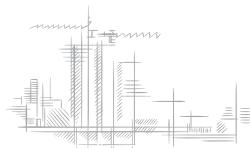
Izvor: Sajt direkcije za грађевинско земљиште и изградњу Beograda

Deo stručne javnosti izrazio je negativan stav prema pomenutoj anketi, budući da se ona uglavnom bazirala na pitanjima zatvorenog tipa, u kojima ispitanici označavaju ponuđene odgovore i daju „ocene važnosti” tema koje su u nadležnosti GUP-a. Međutim, ukoliko se sadržaj i metodologija ostave po strani, ova anketa ipak je predstavljala izrazito redak pozitivan primer u pogledu nastojanja da se javnost u najranijim fazama uključi u proces izrade planskog akta, odnosno da obrađivač planskog akta konačno istupi van granica zakonskog minimuma.

Služeći se postojećom planskom, strateškom i drugom značajnom dokumentacijom, kao i rezultatima ankete „Ka Beogradu 2041”, Urbanistički zavod Beograda sačinio je elaborat, odnosno Koncept GUP-a Beograda 2041, koji je institucijama, organima, organizacijama i javnosti predstavljen na ranom javnom uvidu, koji je održan od 13. do 30. juna 2022. godine.

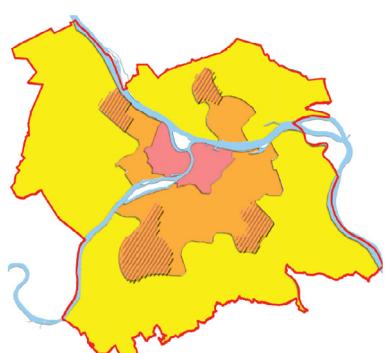
ANALIZA PROBLEMA

Nažalost, dugo iščekivani i pripremani koncept GUP-a Beograda 2041 sačinjen je tek nakon što je vremenski horizont važećeg GUP-a istekao. Ovaj proceduralni nedostatak nije nadoknađen kvalitetom sadržine. Naime, prilikom prve analize uočen je niz problema poput nepotpunosti planskog osnova, međusobne nepovezanosti i kontradiktornosti pojedinih poglavija i neprecizno definisanih planskih rešenja.

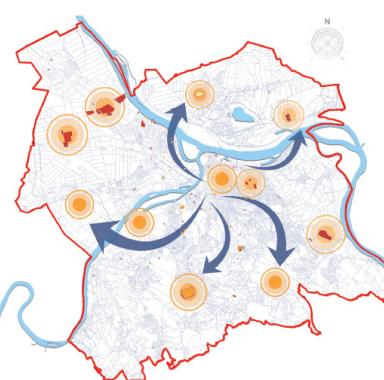


Mada pojedina planska rešenja, poput utvrđivanja zona za pošumljavanje, izgradnje biciklističkih staza, regulacije javnog rečnog saobraćaja i izgradnje tunela ispod gradskog jezgra, jesu slutila unapređenje rešavanja pojedinih postojećih problema u gradu, ta rešenja su, nažalost, ostala nedefinisana. Ne samo da su pozitivna planska rešenja nedovoljno definisana, već su ostala u senci daleko ozbiljnijih, potencijalno negativnih ciljeva, smernica i projekata. Naime, konceptom GUP-a Beograda 2041 predviđeno je širenje već prenaseljenih stambenih zona, legalizacija svih bespravno izgrađenih objekata, izmeštanje brojnih zdravstvenih i obrazovnih ustanova na periferiju grada, funkcionalno „gašenje“ područja zoološkog vrt, hipodroma i sajma.

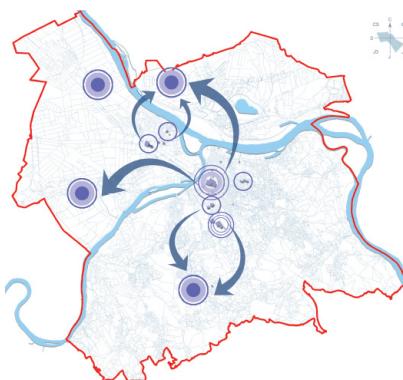
Становање по зонама



Slika: Planirano proširenje zona stanovanja

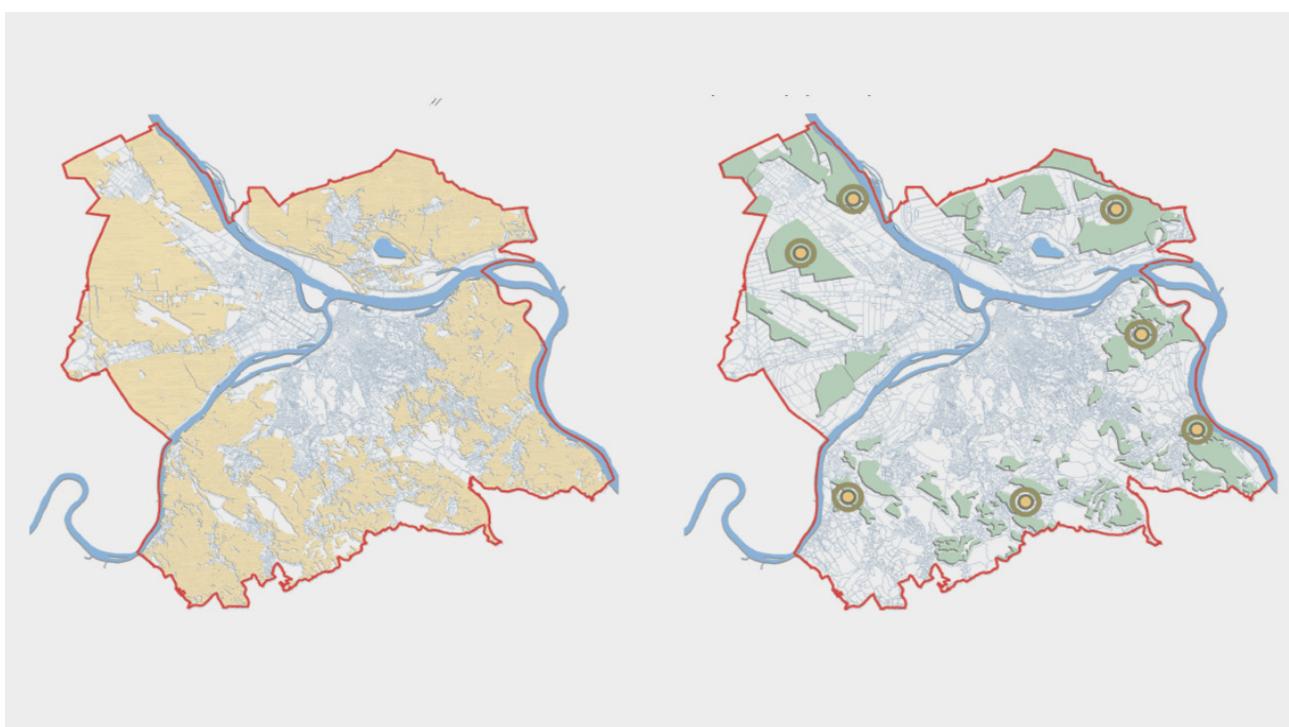


Slika: Planirano izmeštanje obrazovnih ustanova



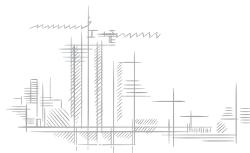
Slika: Planirano izmeštanje zdravstvenih centara

Takođe, problematična je i drastična prenamena poljoprivrednog i šumskog zemljišta zarad izgradnje komercijalno-poslovnih objekata. Ovakvim planskim rešenjem **udio poljoprivrednog zemljišta na teritoriji grada Beograda umanjuje se gotovo dvostruko.**



Slika: Planirano poljoprivredno zemljište u postojecem GUP-u Beograda. (naznačeno žutom bojom)

Slika: Planirano poljoprivredno zemljište u konceptu GUP-a Beograda 2041 (naznačeno zelenom bojom)



Posebno problematični delovi koncepta GUP-a Beograda 2041 odnosili su se na mere zaštite životne sredine. Poglavlje „8.1. Zaštita životne sredine“ svedeno je na svega 2 stranice opštih ciljeva i koncepcije razvoja, koje ne daju odgovor na sve ono što je analizom postojećeg stanja evidentirano kao najveći uzrok problema sa kojima se Beograd susreće u ovoj oblasti. Tako se, na primer, pored činjenice da su među glavnim izvorima zagađenja vazduha prepoznati proizvođači električne i toplotne energije iz fosilnih goriva, ovo poglavlje ni na koji način ne odnosi prema pomenutim zagađivačima, već se pretežno bavi pitanjima saobraćaja.

Kao sastavni deo elaborata za rani javni uvid priložena je i sektorska studija o zaštiti životne sredine, koja je poslužila kao dokumentaciona osnova za pisanje istoimenog poglavlja koncepta GUP-a 2041. U pitanju je dokument čija forma, sadržina i metodologija izrade ne otkrivaju svrhu i razloge za izradu ovog dokumenta kao priloga elaboratu za rani javni uvid i koji po svojoj strukturi predstavlja kompilaciju različitih informacija, podataka i delova drugih studija, analiza i izveštaja o stanju životne sredine. Ovaj dokument poseduje niz nepotpunih i nedovoljno utemeljenih činjenica. Izradivači plana su povremeno navodili izvore informacija na neformalan način, a poreklo i relevantnost tih informacija se nisu mogli utvrditi.

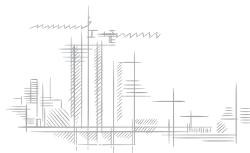
Iz dela koncepta GUP-a 2041 koji se bavi zastupljenošću i prostornom distribucijom prirodnih dobara izostavljena su ona prirodna dobra koja su trenutno u postupku zaštite, što je u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti prirode, koji nalaže da se i ova područja tretiraju kao zaštićena.

ČINJENICE

Tokom ranog javnog uvida RERI je podneo primedbe i sugestije na sadržinu koncepta GUP-a Beograda 2041, ukazujući na sve prethodno navedene uočene propuste.

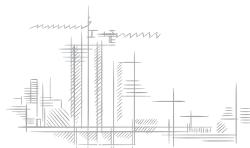
Pojedine primedbe su se odnosile na proceduralne propuste i nepravilnosti, kao što su nepotpun planski osnov i izostavljanje izvoda iz dokumenata višeg hijerarhijskog reda, zatim na sadržaj sektorske studije o zaštiti životne sredine i nedoslednost i kontradiktornost ciljeva samog GUP-a, poput očuvanja kvaliteta resursa životne sredine i racionalnog i kontrolisanog korišćenja građevinskog zemljišta, adaptacije na klimatske promene, racionalnog korišćenja prirodnih resursa, kao i ciljeva zaštite poljoprivrednog i šumskog zemljišta.

Primedbe su upućene i na obrađena planska rešenja, kao što su razmatranje postojećih zaštićenih prirodnih dobara; neprimeren pristup rešavanju problema bespravne gradnje; neadekvatno definisana namena zelene infrastrukture; neosnovano funkcionalno izmeštanje kompleksa Beogradskog hipodroma; potencijalno ugrožavanje područja Velikog ratnog ostrva; nerazmatranje problema nelegalnog postavljanja plutajućih objekata; neosnovanost određivanja pozicije nove luke Beograd; nedefinisanost prostora od značaja za turizam.



ZAKLJUČAK

S obzirom na to da je postupak izrade GUP-a 2041 tek prošao fazu ranog javnog uvida, u kojoj ne postoji utvrđena zakonska obaveza izjašnjavanja obrađivača o primedbama koje su pristigle na koncept planskog akta, RERI nema povratnu informaciju o stavovima obrađivača i nosioca izrade GUP-a 2041. Sledeći trenutak u kojem će biti omogućeno učešće javnosti jeste izlaganje nacrtu GUP-a 2041 na javni uvid, kada će ovaj dokument biti podvrgnut konačnom testu pred institucijama, organizacijama i javnošću pre upućivanja u dalju proceduru usvajanja.



Izgradnja složenog građevinskog objekta ili bezazleno postavljanje mobilijara

Slučaj izgradnje panoramskog točka u granicama zaštićenog spomenika prirode „Parkovi Vrnjačke Banje”

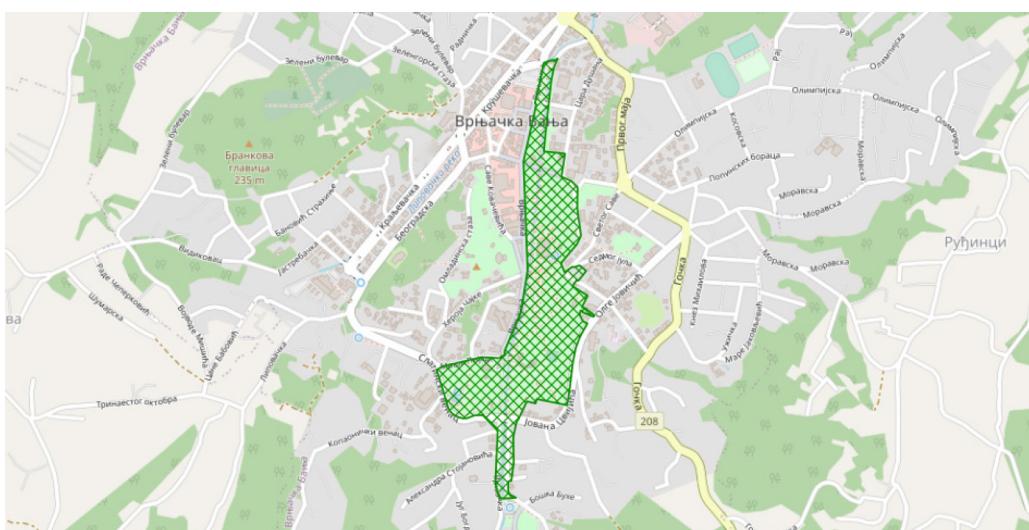
KONTEKST PROBLEMA

Vrnjačka Banja najveće je i najpoznatije banjsko lečilište u Srbiji, riznica bogatog kulturnog nasleđa i prirodnih lepota, veoma atraktivne i široke turističke ponude. S ciljem poboljšanja i bogaćenja turističke ponude Vrnjačke Banje, sve više se ugrožava izvorni i autentični karakter ovog kraja, koji počiva na očuvanju prirodnih bogatstava i kulturnog nasleđa. Tako je usled izlivanja kanalizacije iz obližnjih zgrada najpre zatvoren izvor „Snežnik”, dok su nedavno presušili i izvori „Jezero” i „Slatina”, čime je Vrnjačka Banja ostala bez 3 od 4 mineralna izvora koji se koriste u terapijske svrhe.

Spomenik prirode „Parkovi Vrnjačke banje” stavljen je pod zaštitu 2010. godine.⁸

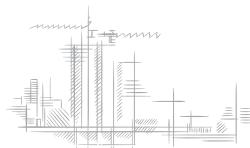
Kako je navedeno u samoj odluci o zaštiti ovog spomenika prirode, razlog za njeno uspostavljanje jeste očuvanje predeonog lika i svih prirodnih i kulturno-istorijskih elemenata u njemu, negovanje i unapređenje postojećeg biljnog fonda i zaštite staništa vrsta vezanih za parkove, a uz očuvanje duha i funkcije banjskog mesta, kao zdravstvenog, rekreativnog i turističkog centra.

Sredinom 2022. godine, unutar ovog zaštićenog područja započeta je izgradnja panoramskog točka većih gabarita, koja je, prema zaključcima RERI-ja, nezakonita zbog niza propusta u izdavanju dozvole za gradnju i sprovođenja postupka procene uticaja na životnu sredinu. Pored činjenice da je reč o zaštićenom prirodnom dobru, posebno je zabrinjavala činjenica da je izgradnja nastupila upravo nadomak lokaliteta izvora mineralne vode „Jezero” i na samoj granici zaštićenog spomenika kulture „Čajkino brdo”.



Slika: Granice spomenika prirode „Parkovi Vrnjačke Banje”. Izvor: baza podataka openstreetmap

⁸ „Službeni list opštine Vrnjačka banja”, broj 11/2010.



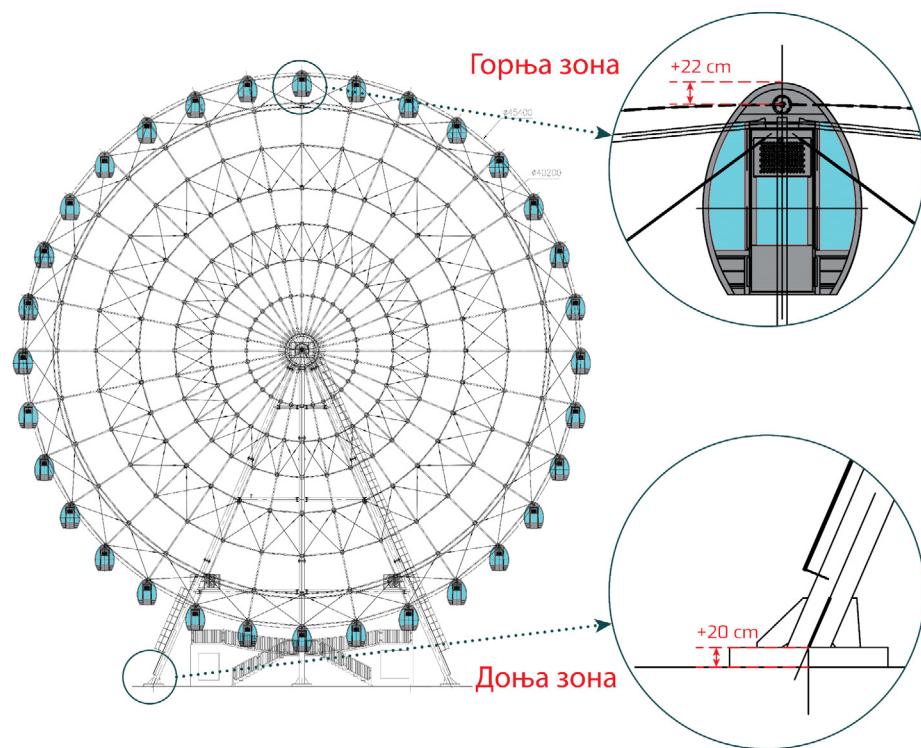
RERI su o problemu nelegalne gradnje informisali predstavnici lokalne zajednice, u čijem neposrednom okruženju su započeti građevinski radovi. Takođe, prema navodima lokalnih medija i izjavama predsednika opštine Vrnjačka Banja, najavljena je izgradnja najvećeg panoramskog točka na Balkanu, visine od čak 58 metara.

Opštinska uprava Opštine Vrnjačka Banja, početkom marta 2022. godine, donela je Rešenje o privremenoj građevinskoj dozvoli za izgradnju panoramskog točka, koja je, međutim, izdata od strane neneadležnog organa, s obzirom na to da je Zakonom o planiranju i izgradnji propisano da je za izdavanje akata za izgradnju objekata preko 50 metara visine nadležno MGSI.

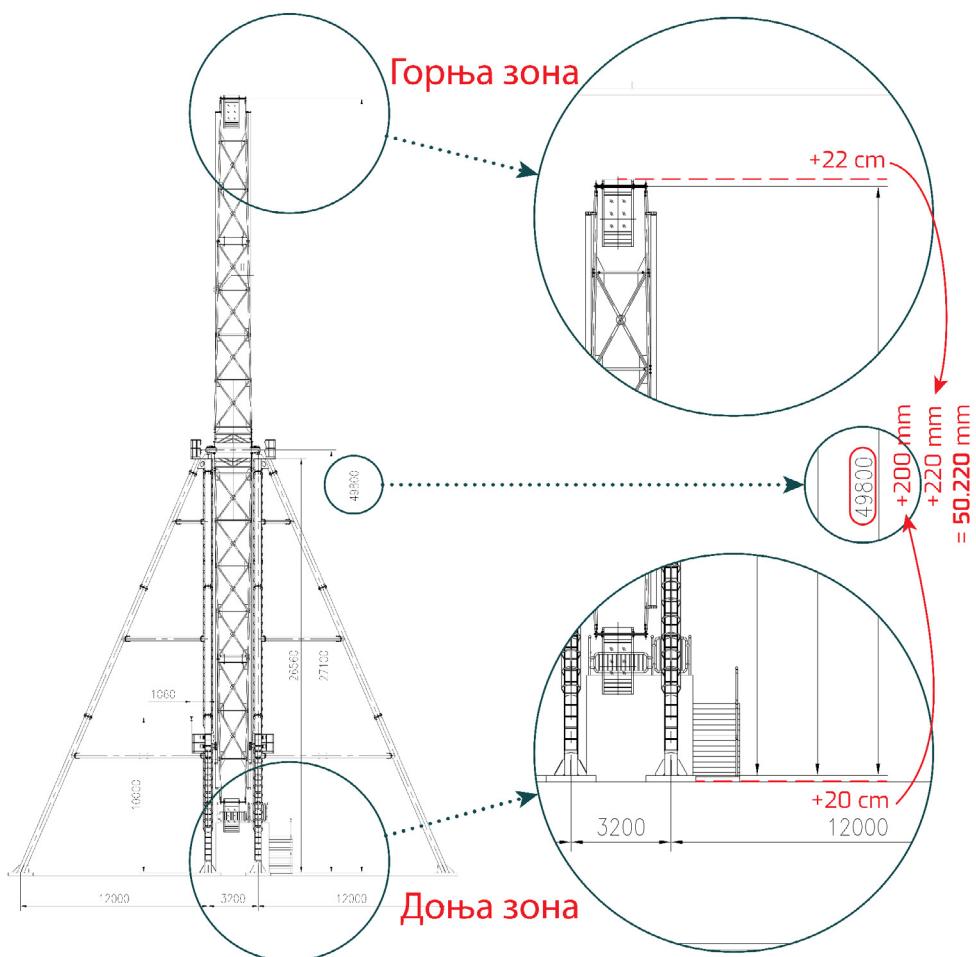
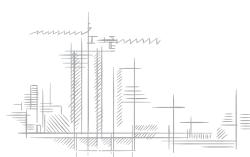
Uvid u dokumentaciju na osnovu koje je izdata privremena građevinska dozvola za izgradnju panoramskog točka bio je dovoljan da se zaključi da su najave predsednika opštine bile netačne, budući da je visina panoramskog točka, prema toj dokumentaciji, ipak 49 metara i 80 centimetara.

Podatak o visini objekta je vrlo indikativan, s obzirom na to da je veoma blizu zakonskog ograničenja visine objekta za koju prestaje nadležnost opštinskih organa, a počinje nadležnost MGSI (npr. objekti preko 50 m visine).

Analiza grafičke dokumentacije pokazala je da je navedena visina od 49,80 m zapravo rezultat manipulisanja predstavljanjem rastojanja elemenata konstrukcije, budući da pri kalkulaciji visine nije razmatrano rastojanje najnižeg i najvišeg dela objekta u odnosu na tlo, već su neosnovano korišćene udaljenosti drugih elemenata konstrukcije.



Slika: Prednji izgled panoramskog točka
Izvor: Grafički deo idejnog projekta za privremenu građevinsku dozvolu



Slika: Izvod iz grafičkog dela idejnog projekta za izgradnju panoramskog točka (bočni izgled)

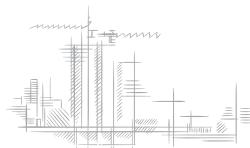
Izvor: Grafički deo idejnog projekta za privremenu građevinsku dozvolu

Dakle, pogrešno utvrđena visina objekta manja je za gotovo pola metra od visine utvrđene faktičkim stanjem, što je kao posledicu imalo nezakonito utvrđivanje nadležnosti, a samim tim i nezakonit način sprovođenja procedura i određivanja obima potrebne dokumentacije.

Takođe, lokacijski uslovi, koji su sastavni deo privremene građevinske dozvole za izgradnju predmetnog panoramskog točka, nisu izdati u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji, budući da osnov za njihovo izdavanje nije **prostorni/urbanistički plan** ili **urbanistički projekat** već **Odluka** o montažnim objektima i **Plan opšteg rasporeda** mesta za postavljanje montažnih objekata i mobilijara na javnim površinama („Plan rasporeda montažnih objekata“).

Naime, prethodno navedena odluka i plan opšteg rasporeda odnose se na **postavljanje manjih montažnih objekata i mobilijara**, koji, u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji, mogu biti objekti montažno-demontažnog tipa, i to isključivo **kiosci do 10,5 m², bašte ugostiteljskih objekata, tezge i drugi pokretni mobilijar**.

Pored ove odredbe Zakona o planiranju i izgradnji, u Odluci o montažnim objektima i Planu rasporeda montažnih objekata navedena je i jasna i nedvosmislena definicija pojma „manji



montažni objekat”, koja jasno dovodi do zaključka da se pod taj pojam ne može podvesti izgradnja predmetnog panoramskog točka:

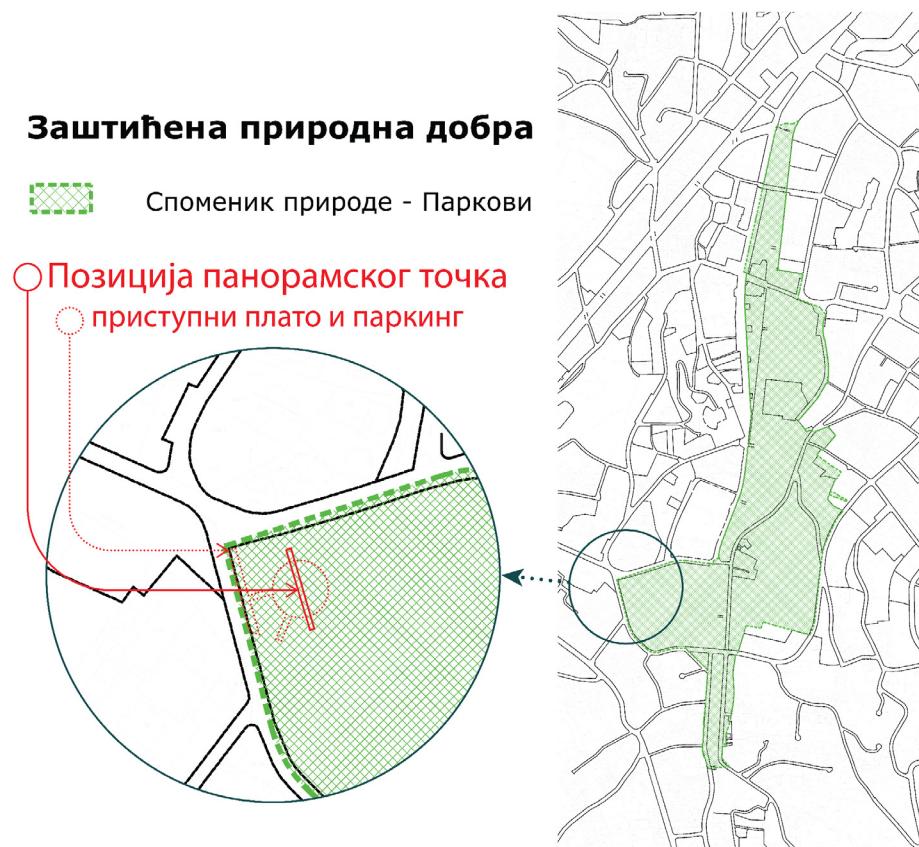
**„Ne smatra se manjim montažnim objektom u smislu ove Odluke
objekat čije izvođenje se vrši grubim građevinskim radovima.”**

Ako se imaju u vidu karakter izgradnje panoramskog točka i njegove funkcionalne karakteristike, evidentno je da se ovakav projekat ni po kojem osnovu ne može smatrati „manjim montažnim objektom”, poput pijačnih tezgi i parkovskih klupa, što je u ovom slučaju učinjeno.

Zakon o zaštiti prirode jasno propisuje da se za sve planove, osnove, programe, projekte, radove i aktivnosti koji se odnose na zaštićena područja pribavlja **akt o uslovima zaštite prirode**, čije izdavanje je u nadležnosti Zavoda za zaštitu prirode Srbije.

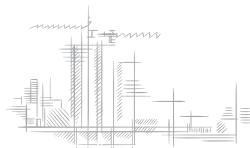
Obaveza pribavljanja ovog akta propisana je i u Odluci o zaštiti Spomenika prirode „Parkovi Vrnjačke Banje”, gde se navodi da je **zabranjena izgradnja novih objekata u okviru granica zaštićenog prirodnog dobra**, osim objekata koji su u funkciji parka kao zaštićenog prirodnog dobra i doprinose njegovoj afirmaciji, uz prethodno pribavljena mišljenja i uslove za zaštitu Zavoda za zaštitu prirode Srbije.

Takođe, i samim Planom generalne regulacije opštine Vrnjačka banja, koji pokriva predmetno područje, izričito se propisuje obaveza pribavljanja akta o uslovima zaštite prirode.



Slika: Karta plana zaštite

Izvor: Izvod iz grafičkog priloga Plana generalne regulacije opštine Vrnjačka Banja



ČINJENICE

Uzimajući u obzir navedene nezakonitosti, RERI je 29. jula 2022. godine Opštinskom veću opštine Vrnjačka Banja podneo vanredno pravno sredstvo – Zahtev za poništavanje privremene građevinske dozvole. Budući da od strane nadležnih organa RERI nije dobio nikakvu povratnu informaciju, niti je nadležni organ postupio po zahtevu, 31. oktobra 2022. godine, RERI je uputio urgenciju za postupanje po zahtevu za poništavanje privremene građevinske dozvole.

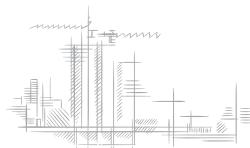
Na adresu MGSI upućena je žalba na privremenu građevinsku dozvolu, gde je istaknuto da predmetni panoramski točak, sa svojim karakteristikama i specifikacijom, nikako ne može biti privremeni građevinski objekat. Samim tim, za ovako dizajniran objekat se ne može izdavati privremena građevinska dozvola, pa tako ni nadležni organ za izdavanje rešenja ne može biti Opštinska uprava, već MGSI.

U međuvremenu, Opštinska uprava Opštine Vrnjačka Banja, po podnetoj žalbi jedne od lokalnih ekoloških inicijativa, donela je rešenje o ispravci „tehničke greške”, u kojem se navodi da je predmet ispravke tehničke greške navođenje člana Zakona o planiranju i izgradnji i član broj 147. zamenjen je članom broj 146. Na osnovu toga, izvršena je i izmena u Privremenoj građevinskoj dozvoli u delu pouka o pravnom leku, gde je, umesto do tada predviđenog drugostepenog postupka pred MGSI, utvrđena nadležnost Opštinske uprave Opštine Vrnjačka Banja.

U predmetnoj ispravci tehničke greške takođe se navodi da je Opštinska uprava, vršeći uvid u navedeno rešenje, zaključila da su očiglednom „omaškom” načinjene pomenute greške.

RERI se 4. avgusta 2022. godine obratio zahtevom za informacije od javnog značaja Zavodu za zaštitu prirode Srbije, kojim je potraživao informaciju o uslovima zaštite prirode za potrebe izrade Plana i izmena i dopuna Plana opšteg rasporeda mesta za postavljanje manjih montažnih objekata i mobilijara. Uz odgovor Zavoda za zaštitu prirode Srbije, dostavljeni su svi zahtevi Opštinske stambene agencije Vrnjačka Banja, kao i odgovori, uslovi i rešenja kojima se uređuje izrada pomenutog plana. U predmetnim aktima navodi se da davanje saglasnosti na Plan za postavljanje manjih montažnih objekata nije u nadležnosti Zavoda, već JP „Banjsko zelenilo i čistoća”, te je potrebno od ovog javnog preduzeća potražiti saglasnost.

Kako bi se utvrdilo da li se nadležni organ ili izvođač radova „Skyview“ D.O.O. Bogdanje obratio Zavodu za zaštitu prirode Srbije, RERI je, početkom juna 2022. godine, Zavodu uputio zahtev za pristup informacijama, tražeći da se dostavi akt o uslovima zaštite prirode koji je taj organ izdao za potrebe izgradnje panoramskog točka. Odgovor koji je pristigao bio je kratak: **Zavod ne poseduje takav dokument.**



У односу на питања из тачке 1. и 2. зхатева, обавештавамо вас да није пронађен ни један званичан допис, пријава и/или било какав други документ или носач информација који садржи податке о томе да се правно лице „Skyview“ доо Богдање обраћао Заводу у вези изградње Панорамског тоčka, на кат. парц. број 1187, К.О. Врњачка Бања, па самим тим нити било какав одговор Завода у вези са тим.

в.д. ДИРЕКТОРА

Марина Шубалић

Slika: Izvod iz odgovora Zavoda za zaštitu prirode Srbije na zahtev RERI-ja;

Izvor: Dopis br. 030-2014/2 od 20. 6. 2022.godine

Dakle, izričita обавеza pribavljanja akta o uslovima заštite prirode, koja je propisana Zakonom o заštiti prirode, Odlukom o proglašenju spomenika prirode „Parkovi Vrnjačke Banje”, као и Planom generalne regulacije Vrnjačke Banje nije ispunjena.

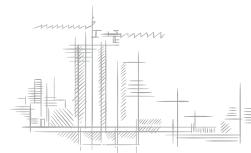
RERI je 21. jula 2022. godine uputio zahtev za pristup informacijama od javnog značaja u kom je tražio od Opštinske uprave Opštine Vrnjačka Banja informacije u vezi sa sprovodenjem postupka procene uticaja na životnu sredinu. Opština Vrnjačka Banja je 28. jula 2022. godine dostavila dopis u kom je obavestila RERI o tome da ne poseduje tražene informacije, као и da Zahtev uputi Opštinskoj stambenoj agenciji Vrnjačka Banja, uz „obrazloženje“ da je Opštinska stambena agencija nadležna za postupak izgradnje panoramskog točka.

I pored svih nelogičnosti i nesporne nadležnosti opštinskog organa, RERI je po „uputstvu“ које садржано у претходном dopisu, posao Zahtev za pristup информацијама i Opštinskoj stambenoj agenciji sa истом садрžином, uz напомену да поступа према uputstvu iz предметног dopisa опštinskog organa.

Očekivano, Opštinska stambena agencija je na upućeni Zahtev odgovorila da ne raspolaže takvim информацијама i da je Zahtev prosledjen Povereniku za информације od javnog značaja (који би, у складу са законом, Заhtev проведио првобитном органу, органу опštinske uprave – Odseku за urbanizam, ekološke i imovinsko-pravne i stambene poslove).

ZAKLJUČAK

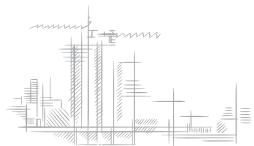
Kako bi se obogatila turistička ponuda, Opštinska uprava Vrnjačke Banjeinicirala je изградњу panoramskog točka, који је представљен као монтажни објекат, висине 49 m i 80 cm, како би се надлеžност, обим документације и поступак издavanja усмерио на ниво локалне само-управе ради лакше и брже реализације пројекта. У пројектној документацији, за потребе издavanja привремене грађевинске дозволе, тумачена је висина објекта од стопе ноžice челичног носача до коте осовине носача кабине, па је тако та висина одговарала висини до 50 m, која је испод ограничавајућег критеријума за дodeljivanje надлеžности MGSI.



Panoramski točak, posmatran kao montažni objekat, ne može biti predmet izvođenja grubih građevinskih radova, kako je definisano Odlukom o montažnim objektima i Planom rasporeda montažnih objekata, ali za potrebe „montiranja” to se ovde nije razmatralo.

Kako bi se nastavio postupak procedure za izdavanje svih potrebnih akata, lokalna samouprava zanemarila je potrebu da pribavi uslove zaštite životne sredine, iako se panoramski točak nalazi unutar zaštićenog područja spomenika prirode „Parkovi Vrnjačke Banje”.

Realizacija ovakvog projekta umanjila je snagu pravnog i planskog sistema Republike Srbije i na još jedan način zakonske odredbe su „gurnute pod tepih” zarad interesa lokalne samouprave.

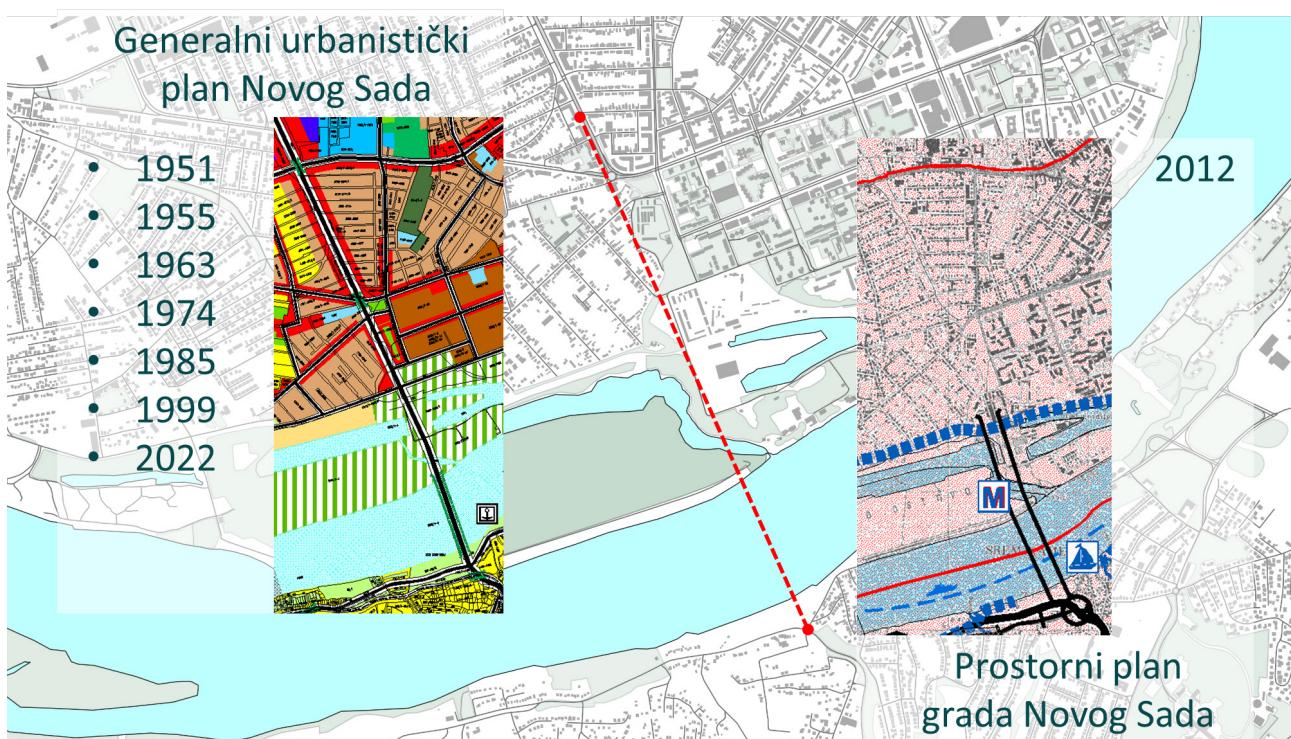


„Projekat od značaja za republiku“ ili izgovor za ubrzavanje procedura i izbegavanje procene uticaja na životnu sredinu

Slučaj izrade i usvajanja Plana generalne regulacije mosta u produžetku Bulevara Evrope u Novom Sadu

KONTEKST PROBLEMA

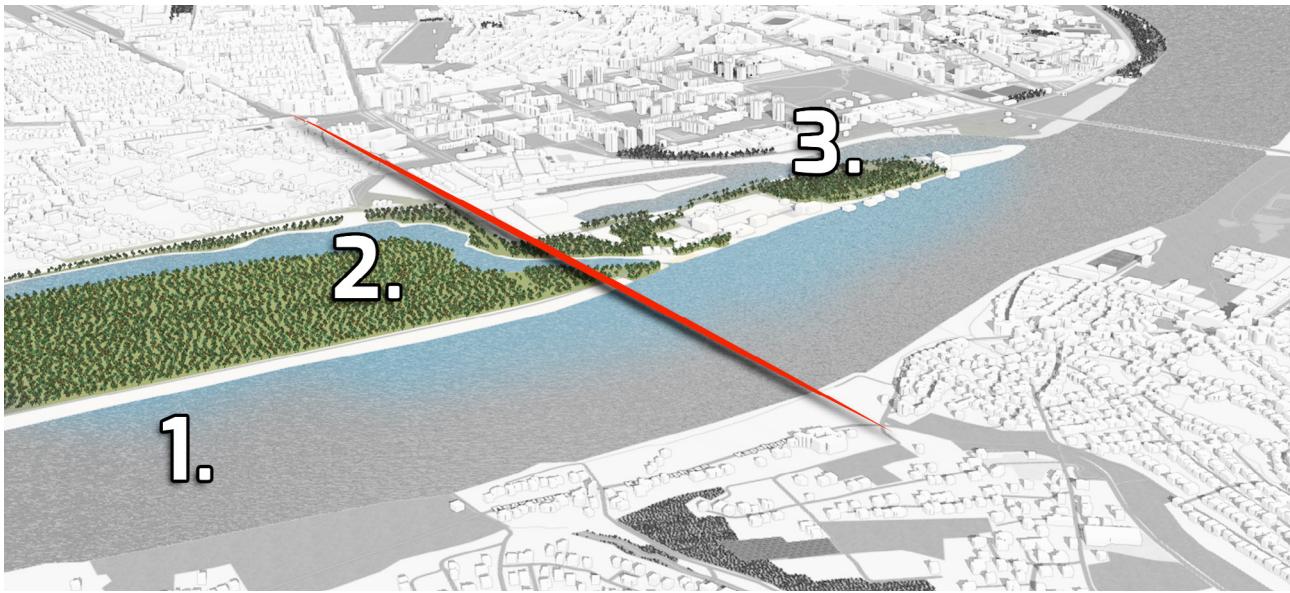
Most preko Dunava u produžetku Bulevara Evrope u Novom Sadu („**most**“) ucrtan je još u Generalni plan Novog Sada iz 1951. godine, a potom je isto plansko rešenje dosledno precravano u sve novije verzije generalnih urbanističkih planova Novog Sada. Identična pozicija mosta ucrtana je i u važeći Prostorni plan grada Novog Sada.



Slika: Pozicija mosta ucrtana u grafičke priloge generalnog urbanističkog plana Novog Sada (levo) i Prostornog plana grada Novog Sada (desno)

Most preko Dunava u produžetku bulevara Evrope u Novom Sadu, sa svojom planiranim trasom, pruža se preko nekoliko ekološki značajnih područja, to su:

1. međunarodni ekološki koridor – reka Dunav;
2. stanište zaštićenih i strogo zaštićenih divljih vrsta od nacionalnog značaja;
3. Ribarsko ostrvo (nekada je bilo u postupku proglašenja za spomenik prirode).



Slika: Ekološki značajna područja na pravcu pružanja mosta u produžetku Bulevara Evrope u Novom Sadu.

Izvor: demo.f4map.com

Poput prostornog plana grada Novog Sada, ni generalni urbanistički plan Novog Sada nema mogućnost direktnog sprovođenja u obuhvatu na kojem je most ucrtan. Drugim rečima, planska rešenja postavljena tim planskim aktima nisu dovoljno precizno i detaljno razrađena kako bi se samo na osnovu njih moglo pristupiti izgradnji mosta. Za te potrebe bilo je neophodno usvojiti detaljniji urbanistički plan.

U junu 2020. godine je objavljena je odluka o izradi Plana generalne regulacije mosta u produžetku Bulevara Evrope u Novom Sadu („**PGR mosta**“). Međutim, u istom broju „Službenog glasnika“ u kojem se našla pomenuta odluka objavljeno je i Rešenje o nepristupanju izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu, iako ona predstavlja ključni, preventivni i korektivni mehanizam za sprečavanje ili ublažavanje eventualnog nastanka dugoročne i nepovratne štete usled primene planskih rešenja.

**ОДЛУКУ
О ИЗРАДИ ПЛАНА ГЕНЕРАЛНЕ
РЕГУЛАЦИЈЕ МОСТА У ПРОДУЖЕТКУ
БУЛЕВАРА ЕВРОПЕ У НОВОМ САДУ**

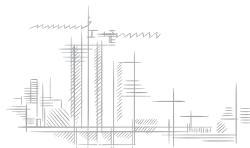
Члан 1.

На основу ове одлуке израдиће се план генералне регулације моста у продужетку Булевара Европе у Новом Саду (у даљем тексту: План).

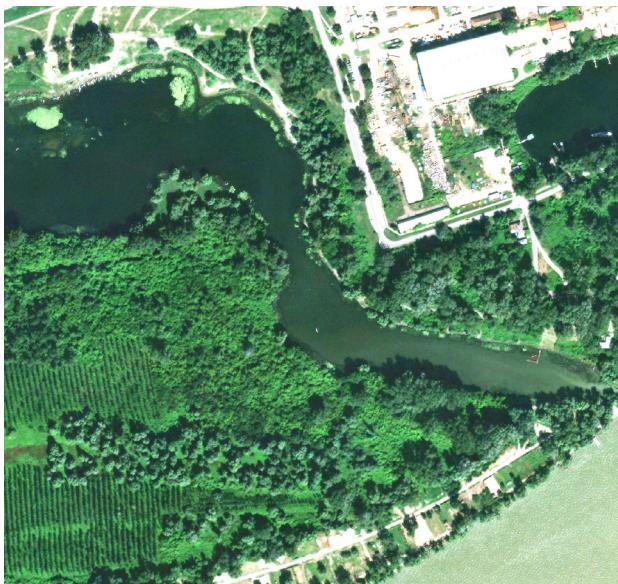
**РЕШЕЊЕ
О НЕПРИСТУПАЊУ ИЗРАДИ СТРАТЕШКЕ
ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА ПЛАНА ГЕНЕРАЛНЕ
РЕГУЛАЦИЈЕ МОСТА У ПРОДУЖЕТКУ
БУЛЕВАРА ЕВРОПЕ У НОВОМ САДУ
НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ**

Не приступа се изради стратешке процене утицаја плана генералне регулације моста у продужетку Булевара Европе у Новом Саду на животну средину, којом ће бити обухваћен простор у границама одређеним одлуком о изради плана генералне регулације моста у продужетку Булевара Европе у Новом Саду.

Izvod iz „Službenog lista Grada Novog Sada“, broj 22/2020



Svega tri nedelje nakon donošenja odluke o izradi PGR-a mosta, Gradska uprava za urbanizam i građevinske poslove Grada Novog Sada oglasila je rani javni uvid u koncept PGR-a mosta, koji je trajao od 29. juna do 13. jula 2020. godine. Tokom ranog javnog uvida održana je javna prezentacija, na kojoj je predstavljena maketa mosta. Javna prezentacija izazvala je veliko interesovanje javnosti, među kojom je bilo dosta podeljenih mišljenja o različitim aspektima projekta; međutim, niko nije ostao ravnodušan na činjenicu da je rukavac reke Dunav na maketi predstavljen kao zatvorena marina.



Slika: Satelitski snimak rukavca reke Dunav.
Izvor: Nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka



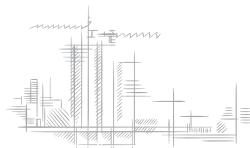
Slika: Fotografija makete Mosta preklapljenja sa satelitskim snimkom;
Autor fotografije: Igor Conić

Ubrzo nakon završetka ranog javnog uvida, 29. jula 2020. godine, na sajtu Gradske uprave Grada Novog Sada objavljeno je saopštenje u kojem se navodi:

„Projekat izgradnje mosta, nazvan ‘most – obilaznica oko Novog Sada sa pristupnim saobraćajnicama’ prepoznat je kao projekat koji je od posebnog značaja za Republiku Srbiju, što je potvrđeno Zaklučkom Vlade Republike Srbije.”

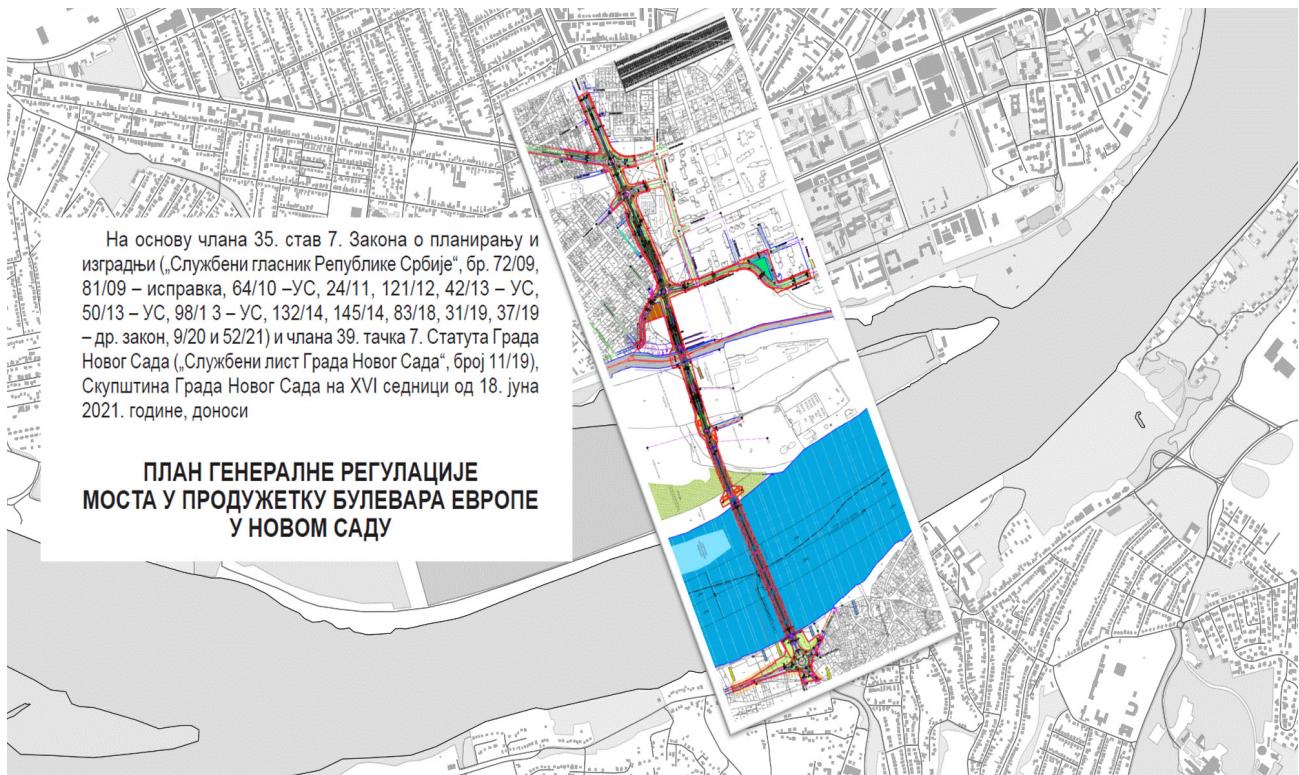
Proglašenje izgradnje mosta projektom od značaja za Republiku podrazumeva da će se u postupku njegove realizacije primenjivati Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Svi projekti na koje se prethodno pomenuti zakon odnosi smatraju se hitnim, a svi državni organi, organi jedinica lokalne samouprave, privredna društva, javna preduzeća i druge institucije dužni su da bez odlaganja izdaju akte iz svoje nadležnosti.⁹

9 Predlog Zakona o prestanku važenja Zakona o posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju upućen je Narodnoj skupštini Republike Srbije 8. maja 2023. godine. Svi projekti čija je realizacija započeta pre prestanka važenja ovog zakona okončavaju se u skladu sa odredbama tog zakona.



Javni uvid u Nacrt PGR-a mosta u produžetku Bulevara Evrope u Novom Sadu oglašen je i održan u periodu od 13. marta do 11. aprila 2021. godine. Obuhvat plana generalne regulacije postavljen je vrlo usko, uz zonu planiranih saobraćajnica, i zauzima minimalnu površinu neophodnu da se pokrije konstrukcija mosta sa propratnim saobraćajnicama.

Nakon sačinjenog Izveštaja o obavljenom javnom uvidu i manjih korekcija nacrta, predlog za usvajanje predmetnog urbanističkog plana upućen je Skupštini Grada Novog Sada na usvajanje. Na XVI sednici Skupštine Grada Novog Sada od 18. juna 2021. godine zvanično je usvojen PGR mosta u produžetku Bulevara Evrope u Novom Sadu.

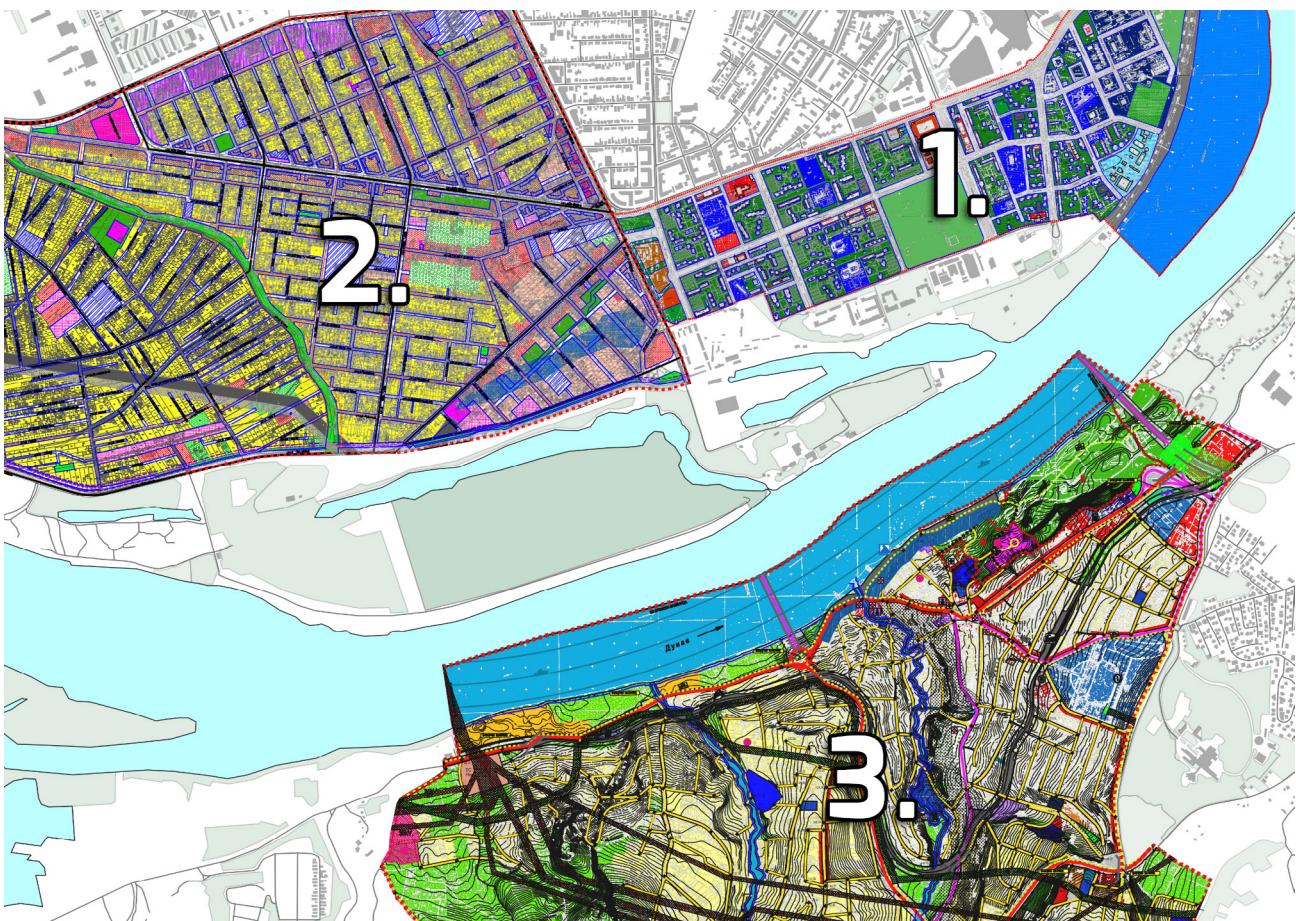


ANALIZA PROBLEMA

U obuhvatu plana nalazi se nekoliko ekološki značajnih područja. Strateška procena uticaja na životnu sredinu izrazito je značajna u slučajevima kada se planski akti donose za tako velike infrastrukturne i kapitalne projekte, posebno ukoliko se njihova realizacija planira unutar granica zaštićenih prirodnih dobara. Međutim, **Gradska uprava Grada Novog Sada odlučila je da uticaje PGR-a mosta na životnu sredinu ne razmatra.**

Kako se navodi u rešenju o nepristupanju izradi strateške procene uticaja, ova odluka je doneta iz razloga što za nekoliko planova iste detaljnosti, koji pokrivaju područje PGR-a mosta, već postoje izrađene strateške procene uticaja na životnu sredinu. U pitanju su sledeći dokumenti:

1. Plan generalne regulacije Limana sa univerzitetskim centrom u Novom Sadu;
2. Plan generalne regulacije prostora za porodično stanovanje u zapadnom delu grada Novog Sada;
3. Plan generalne regulacije Sremske Kamenice sa okruženjem.



Slika: Grafički prilozi urbanističkih planova koji se navode u rešenju o nepristupanju izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu

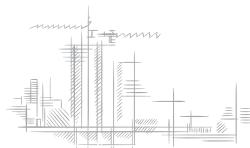
Uvidom u obuhvat navedenih urbanističkih planova najpre se zaključuje da oni ne pokrivaju u potpunosti trasu kojom će proći most. Međutim, još problematičnija je činjenica da za čak dva od tri navedena plana (označeni rednim brojevima 1. i 2.) zapravo **ne postoji izrađen izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.**

Kako je u prethodnom poglavlju navedeno, most je ucrtan u generalni plan Novog Sada još pre 7 decenija, od kada se praktično čeka donošenje urbanističkog plana koji će omogućiti njegovu izgradnju. Takav plan prvi put je izrađen i predstavljen javnosti u martu 2021. godine i sadržao je svega 50 stranica teksta.

Pored izostanka izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, i mada skromnog nivoa detaljnosti u odnosu na sopstveni značaj, sadržaj nacrta PGR-a mosta bio je i liшен brojnih značajnih delova kao što su:

- izvod iz pojedinih planskih akata šireg obuhvata

Nacrt plana niti u jednom svom delu ne sadrži i ne poziva se na Prostorni plan područja posebne namene međunarodnog vodnog puta E 80 – Dunav (Panевropski koridor VII), koji je najznačajniji planski i strateški dokument za područje reke Dunav.



- navođenje dokumentacije koja predstavlja osnov za donošenje planskog akta

U objašnjenju dokumentacionog osnova za izradu planskog akta, izuzev opisne rečenice u kojoj je navedeno da su razmatrani planovi generalne regulacije u okruženju, prethodna planska dokumentacija, uslovi imalaca javnih ovlašćenja, kao i relevantne studije i analize ne nalazi se bilo kakva bliža odrednica koji su zapravo dokumenti korišćeni.

- adekvatan prikaz postojećeg stanja teritorije na koju se planski akt odnosi

Opis postojećeg stanja sadrži neistinite tvrdnje o tome kako je planski obuhvat u najvećem delu neizgrađeno područje, pri čemu se ne evidentiraju naselja koja će neminovno biti značajno pogodena uticajem saobraćajnog prometa i drugih aktivnosti koje će uslediti sa izgradnjom mosta. Takođe, predmetni nacrt ne sadrži ni bilans površina postojećeg i planiranog stanja.

- utvrđivanje uslova i mera zaštite od poplava, bujica, nagomilavanja leda i rušenja brane na vodotoku

Pored predočenih nedostataka nacrta PGR-a mosta, primećene su i problematične odredbe poput ugrožavanja postojećeg nasipa za odbranu od poplava postavljanjem stubova unutar zaštitnog pojasa oko nožice nasipa. Takođe, uočen je i niz kontradiktornosti pojedinih poglavija, kao i tehničkih grešaka unutar grafičkih priloga.

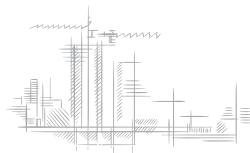
ČINJENICE

Zbog uočenih nezakonitosti u postupku odlučivanja o izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu, RERI je početkom februara 2022. godine podneo krivičnu prijavu Osnovnom javnom tužilaštvu u Novom Sadu. Krivična prijava pokrenuta je usled postojanja osnovane sumnje da je izvršeno **krivično delo „falsifikovanje službene isprave”**, propisano članom 357. stav 1. Krivičnog zakonika.

RERI je tokom trajanja javnog uvida u nacrt PGR-a mosta prosledio primedbe Gradskoj upravi za urbanizam i građevinske poslove Grada Novog Sada. Primedbe su ukazivale na sve navedene proceduralne propuste, nezakonitosti, manjkavosti i problematičnu sadržinu predmetnog nacrta. Sredinom aprila 2021. godine predstavnici RERI-ja prisustvovali su javnoj sednici Komisije za planove, održanoj u Novom Sadu. Gotovo sve primedbe koje su se odnosile na neuredan ili nepotpun sadržaj tekstualnog ili grafičkog dela su u potpunosti ili delimično prihvачene; međutim, to nije bio slučaj sa suštinskim materijalnim propustima na koje je RERI ukazao.

ZAKLJUČAK

Kada se sagleda postupak izrade PGR-a mosta, od faze odlučivanja do faze usvajanja, teško je odupreti se utisku da je on sproveden brzopleto i neoprezno uz minimalno učešće javnosti i neosnovano zaobilazeњe strateške procene uticaja na životnu sredinu. Ovo ne bi

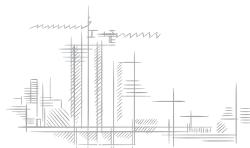


smelo da prati izradu planskog akta jednog **projekta od značaja za Republiku, čija se realizacija čeka punih 7 decenija**.

Slučaj izrade i usvajanja PGR-a mosta pokazao je kako Urbanistički zavod i Gradska uprava razumeju suštinu discipline prostornog i urbanističkog planiranja. Indikativno je kako je iz pogrešne pretpostavke da hitni postupak podrazumeva preskakanje procedura, preskočena upravo strateška procena uticaja na životnu sredinu. Izveštaj o strateškoj proceni uticaja ne bi smeo da bude shvaćen kao „višak” u procesu izrade planskog akta. Ne može se smatrati da su suspendovanjem načela strateške procene pokrivena načela planiranja, uređenja i korišćenja prostora, a u takvim okolnostima rezultat je potpuno suprotan efektu koji je u suštini procesa izrade planskog akta, a to je kontrolisan i održiv razvoj.

Kada se svemu navedenom pridodaju i činjenice da je planski obuhvat gotovo hirurški postavljen tako da u najmanjoj meri obuhvati područja uz planirane saobraćajnice, da najvažniji planski akt za reku Dunav nije ni razmatran, kao i da je dokumentaciona osnova ne samo izostala sa javnog uvida, već nije ni navedena, lako je zaključiti da naporci ka postizanju društvenog konsenzusa nisu ni postojali. Utisak je da su glavni kriterijumi pri razmatranju primedbi pristiglih na nacrt PGR-a mosta bili vreme, kao i drugi resursi koji bi bili neophodni da se nedostaci otklone. Gotovo svaka primedba koja je podrazumevala suštinsko preispitivanje sadrzine PGR-a mosta i karakteristika projekta odbijena je uz površna objašnjenja i eventualne „kozmetičke” korekcije nacrta.

Prebacivanjem „tereta” procene uticaja i utvrđivanja mera zaštite životne sredine na postupak izrade tehničke dokumentacije stvara se samo privid da će bilo kakav pomak u tom pogledu biti načinjen. Jednom zanemarena obaveza strateške procene uticaja na životnu sredinu može biti ublažena, ali ne i kompenzovana izradom niza studija procene uticaja na životnu sredinu.



Kako je brana jedne male hidroelektrane zaustavila vladavinu prava?

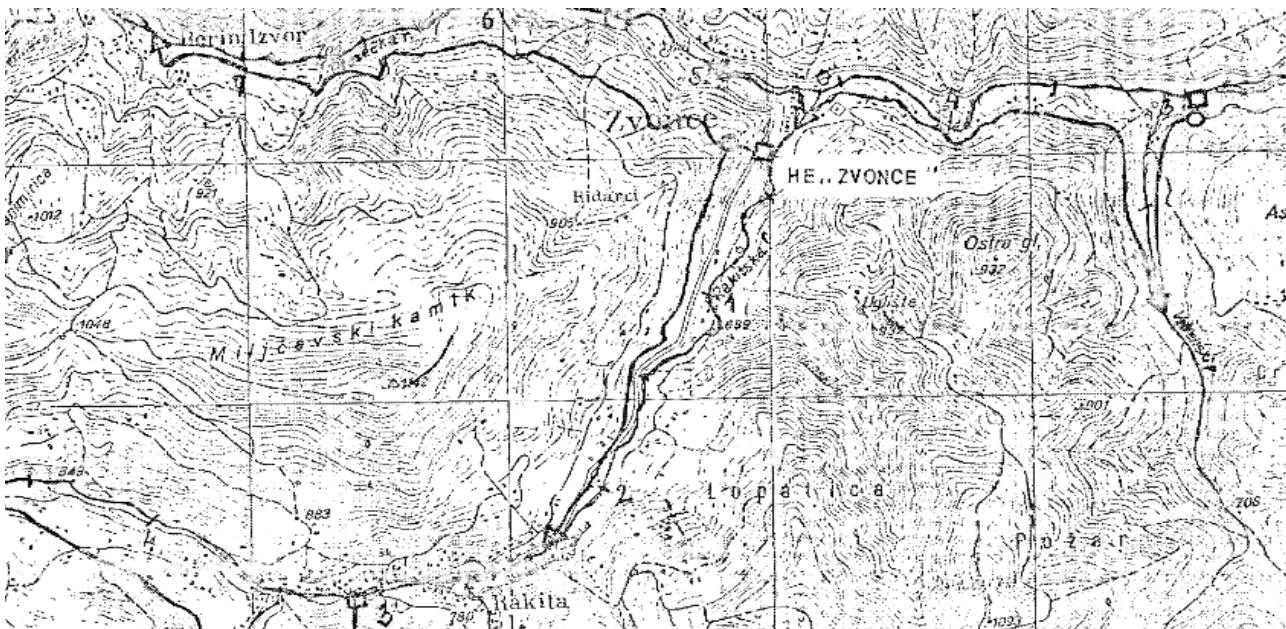
Slučaj izgradnje male hidroelektrane „Zvonce“ na Rakitskoj reci

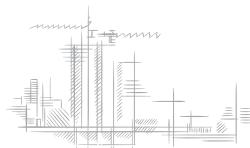
KONTEKST PROBLEMA

Prostornim planom opštine Babušnica mala hidroelektrana (**MHE**) „Zvonce“ evidentirana je kao jedna od ukupno 13 MHE koje su predviđene „Katastrom malih hidroelektrana na teritoriji SR Srbije van SAP“ iz 1987. godine i kao takva **uvrštena je među planirane MHE na području opštine Babušnica.**

U Prostornom planu opštine Babušnica takođe je navedeno i sledeće:

„Podaci iz katastra malih hidroelektrana često ne odgovaraju u potpunosti stvarnom stanju na terenu i ne bi ih trebalo striktno primenjivati u današnjim uslovima bez tehn-ekonomski i ekološke evaluacije rešenja, kao i raspoloživog potencijala vodotoka. Nakon revizije spiska MHE dobiće se preciznije lokacije i stvoriti bolji preuslovi za dalju realizaciju ovih projekata.“





Slika: Satelitski snimak područja na kojem je predviđena izgradnja MHE „Zvonce”. Izvor: Nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka GEOSRBIA



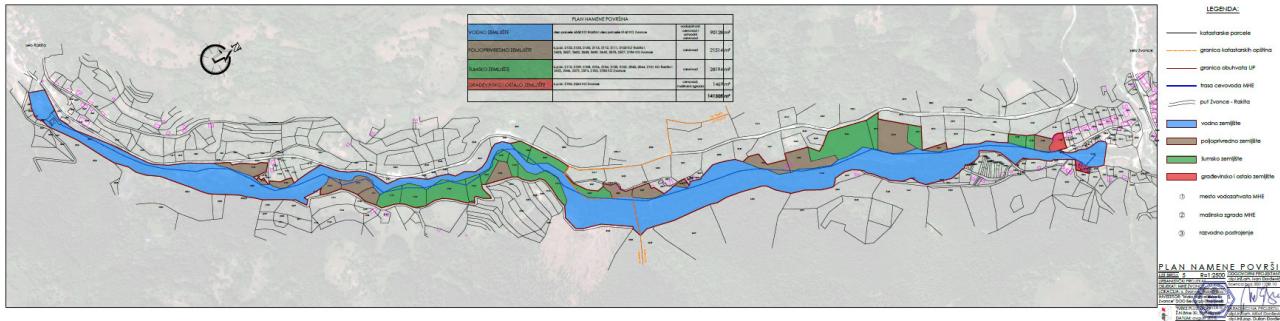
Slika: Obuhvat urbanističkog projekta UP-3/V-15 za izgradnju MHE „Zvonce”

Međutim, 2017. godine, nakon nekoliko bezuspešnih pokušaja izmene građevinske dozvole i lokacijskih uslova, investitor MHE „Zvonce” pristupa izradi novog urbanističkog projekta. U okviru idejnog rešenja koje je sastavni deo urbanističkog projekta objašnjenje predviđenih izmena predočeno je na sledeći način:

„Ovo idejno rešenje izrađeno je u cilju dobijanja izmenjenih lokacijskih uslova, a zbog promene tipa, konstrukcije, dimenzija i položaja vodozahvata, izmene položaja trase MHE, kao i zbog manjih izmena na objektu mašinske zgrade.

Izmena trase cevovoda predviđena ovim idejnim rešenjem učinjena je iz razloga što je investitor izašao u susret meštanima sela Rakita, koji su se protivili izgradnji cevovoda pored puta Zvonce – Rakita, kako je bilo predviđeno prvobitnim projektom.”

Novi urbanistički projekat potvrđen je u avgustu 2018. godine, a na osnovu njega investitor je u septembru ishodovao nove lokacijske uslove, a potom i građevinsku dozvolu, koja je stupila na snagu početkom oktobra 2018. godine.



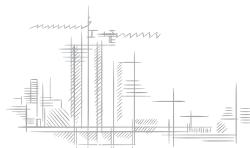
Slika: Grafički prilog „Planirana namena površina” u okviru Urbanističkog projekta UP-3/VI-18 za izgradnju MHE „Zvonce”

Odeljenje za privredu i finansije Opštinske uprave Opštine Babušnica je još u julu 2013. godine izdalo rešenje da za projekat izgradnje MHE „Zvonce” nije potrebna izrada studije o proceni uticaja na životnu sredinu. Uvidom u zahtev za odlučivanje o potrebi za izradom procene uticaja na životnu sredinu, kojim je postupak odlučivanja pokrenut, RERI je ustanovio niz nezakonitosti, nedostataka i iznetih netačnih podataka, među kojima su i tvrdnje da izvođenje radova neće prouzrokovati fizičke promene na lokaciji, npr. na zemljištu i vodnim telima. Uprkos sasvim očiglednim nedostacima zbog kojih bi zahtev za odlučivanje o potrebi za izradom procene uticaja morao biti odbačen kao neuredan, Opština Babušnica postupila je suprotno Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu i izdala rešenje o nepristupanju proceni uticaja na životnu sredinu.

Mada je od izdavanja građevinske dozvole u međuvremenu projekat značajno izmenjen, što je uslovilo i izmenu građevinske dozvole, sam postupak odlučivanja o potrebi za izradom procene uticaja na životnu sredinu nije ponovo pokrenut. Ono što je posebno problematično u prethodno navedenim okolnostima jeste i činjenica da je Zavod za zaštitu prirode Srbije terenskim istraživanjem u septembru 2018. ustanovio prisustvo potočnog raka (Austropotamobius torrentium), strogo zaštićene životinjske vrste. Zahtev RERI-ja za ponavljanje postupka odlučivanja o potrebi za izradom procene uticaja povodom novih saznanja Opština Babušnica je odbila, uz obrazloženje da je informacija o prisustvu potočnog raka bila poznata tom organu u trenutku donošenja odluke.

Izvođenje radova na izgradnji MHE „Zvonce” otpočeto je krajem avgusta 2018. godine i obeleženo je nizom incidenata, pa i verbalnih i fizičkih sukoba lokalnog stanovništva sa radnicima i privatnim obezbeđenjem prisutnim na gradilištu. Svoje protivljenje izgradnji ove MHE iskazali su i brojni stručnjaci i pripadnici akademske zajednice, kao i veliki broj organizacija koje se bave zaštitom životne sredine.

Početkom 2019. godine, nakon izvršenog vanrednog inspekcijskog nadzora pokrenutog na osnovu predstavke građana, građevinski inspektor Opštinske uprave Opštine Babušnica donosi rešenje kojim se zabranjuje dalje izvođenje radova na izgradnji cevovoda zbog odstupanja od građevinske dozvole. Dan nakon reakcije opštinske građevinske inspekcije u vezi



sa izgradnjom MHE „Zvonce”, doneto je rešenje republičkog inspektora za zaštitu životne sredine kojim se takođe nalaže obustavljanje radova na izgradnji MHE „Zvonce”. U obrazloženju rešenja republičkog inspektora za zaštitu životne sredine navodi se da je postavljanje cevovoda u prirodnom koritu reke u direktnoj suprotnosti sa uslovima zaštite prirode koje je izdao Zavod za zaštitu prirode Srbije. Uprkos rešenjima opštinskog građevinskog inspektora i republičkog inspektora za zaštitu životne sredine, investitor nastavlja sa izvođenjem radova, zaključno sa martom 2020. godine, kada prijavljuje završetak izgradnje. Međutim, upotrebnna dozvola za MHE „Zvonce” izdata je krajem juna 2020. godine.

ANALIZA PROBLEMA

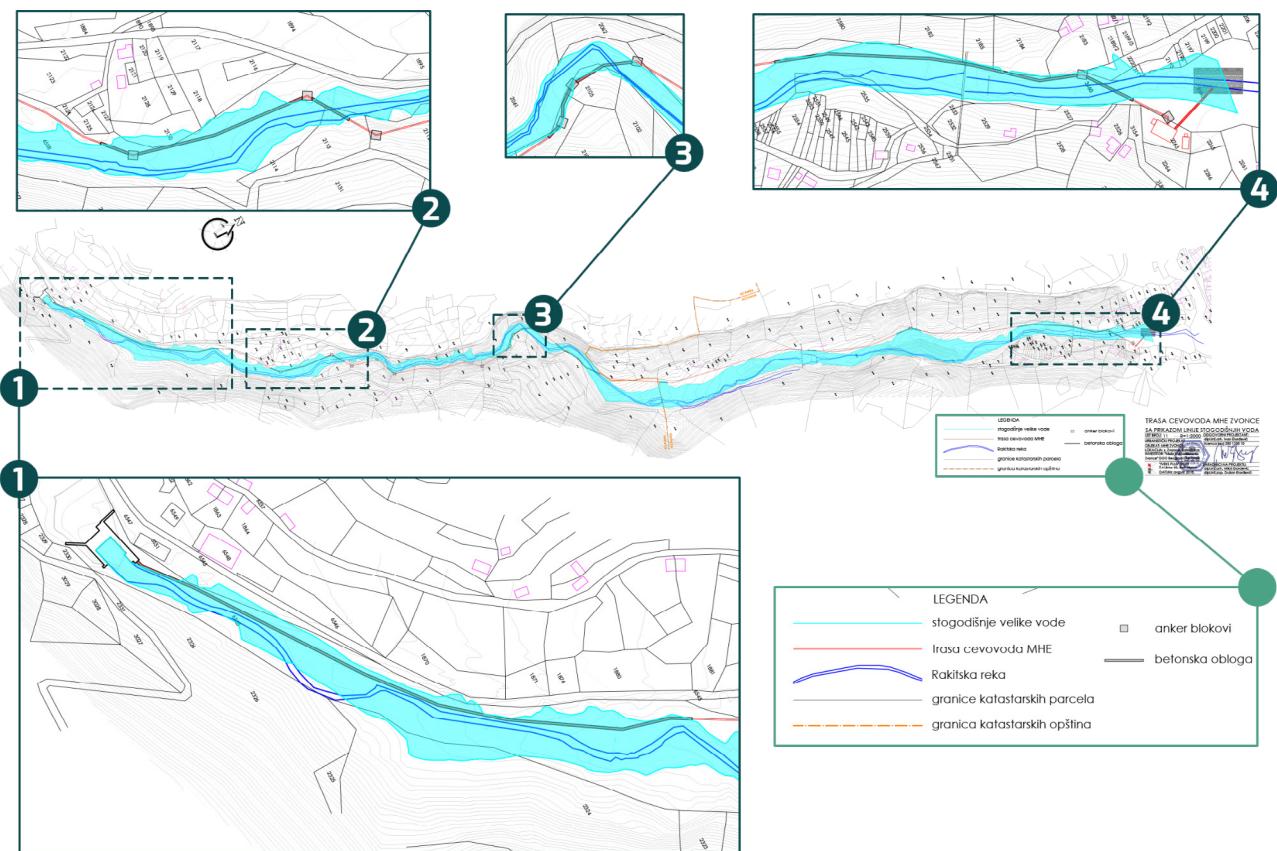
Dugačak niz nezakonitosti u postupku izgradnje MHE „Zvonce” otpočet je još u najranijim fazama odlučivanja o realizaciji projekta njene izgradnje. Sam urbanistički projekat iz 2018. godine, koji je poslužio kao osnov za izradu tehničke dokumentacije i izdavanje lokacijskih uslova i građevinske dozvole, potvrđen je uprkos grubom kršenju uslova zaštite prirode i vodnih uslova, koje su izdale nadležne institucije.

Za potrebe izrade urbanističkog projekta upotrebljeni su isti vodni uslovi koje je Javno vodoprivredno preduzeće (**JVP**) „Srbijavode” izdalo u prethodnom, neuspelom, pokušaju izmene lokacijskih uslova, uprkos činjenici da se urbanističkim projektom značajno menja trasa cevovoda u dužini od 2,3 km. Pored ove činjenice, koja je sama po sebi sporna, urbanistički projekat izrađen je u suprotnosti sa pomenutim vodnim uslovima budući da se u ovom aktu jasno navodi sledeće:

Trasa cevovoda ne može se projektovati i graditi duž toka reke u rečnom koritu za veliku vodu, koje je određeno urezom stogodišnje velike vode.¹⁰

Uvidom u grafičke priloge jasno se zaključuje da gorenavedena tačka 11. Vodnih uslova nije ispunjena, budući da se ucrtana trasa cevovoda na više mesta preklapa sa prostorom korita za veliku vodu određenog urezom stogodišnje velike vode.

10 U skladu sa članom 3. stavom 1, tačkom 39) Zakona o vodama, korito za veliku vodu jeste korito i prostor koji plavi velika voda povratnog perioda jednom u 100 godina.



Slika: Izvod iz UP sa uvećanim prikazima delova cevovoda.

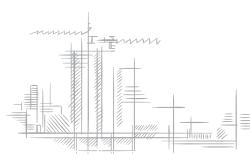
Grafički prilog br. 11 Trasa Cevovoda MHE „Zvonce“ sa prikazom linije stogodišnjih voda

Za potrebe izrade pomenutog urbanističkog projekta, Zavod za zaštitu prirode Srbije, krajem juna 2018, izdao je akt o uslovima zaštite prirode. U ovom aktu izričito je naglašeno da je neophodno **projektom zabraniti ukopavanje cevovoda i uklanjanje vegetacije u okviru prirodnog korita za veliku vodu** Rakitske reke.

Iz gore prikazanog izvoda iz grafičkog dela urbanističkog projekta vidi se da je značajan deo trase cevovoda predviđen upravo u okviru prirodnog korita za veliku vodu Rakitske reke. Kad se uzme u obzir i činjenica da je posebnim uslovima izgradnje u okviru urbanističkog projekta cevovod predviđen kao u potpunosti podzemni objekat minimalne dubine 1,2 m, jasno je da je takvo tehničko rešenje u direktnoj suprotnosti sa izdatim uslovima zaštite prirode.

Prilikom održavanja javne prezentacije predmetnog urbanističkog projekta, institucije koje su izdale uslove zaštite prirode, odnosno vodne uslove imale su mogućnost da odreaguju na očigledno nepoštovanje ovih akata. JVP „Srbijavode“ tokom održavanja javne prezentacije nije uputilo mišljene na dostavljeni urbanistički projekat, što se pozitivnim propisima Republike Srbije smatra vidom davanja saglasnosti.¹¹ Sa druge strane, Zavod za zaštitu prirode Srbije jeste uzeo učešće u javnoj prezentaciji; međutim, umesto adekvatne reakcije na očigledno

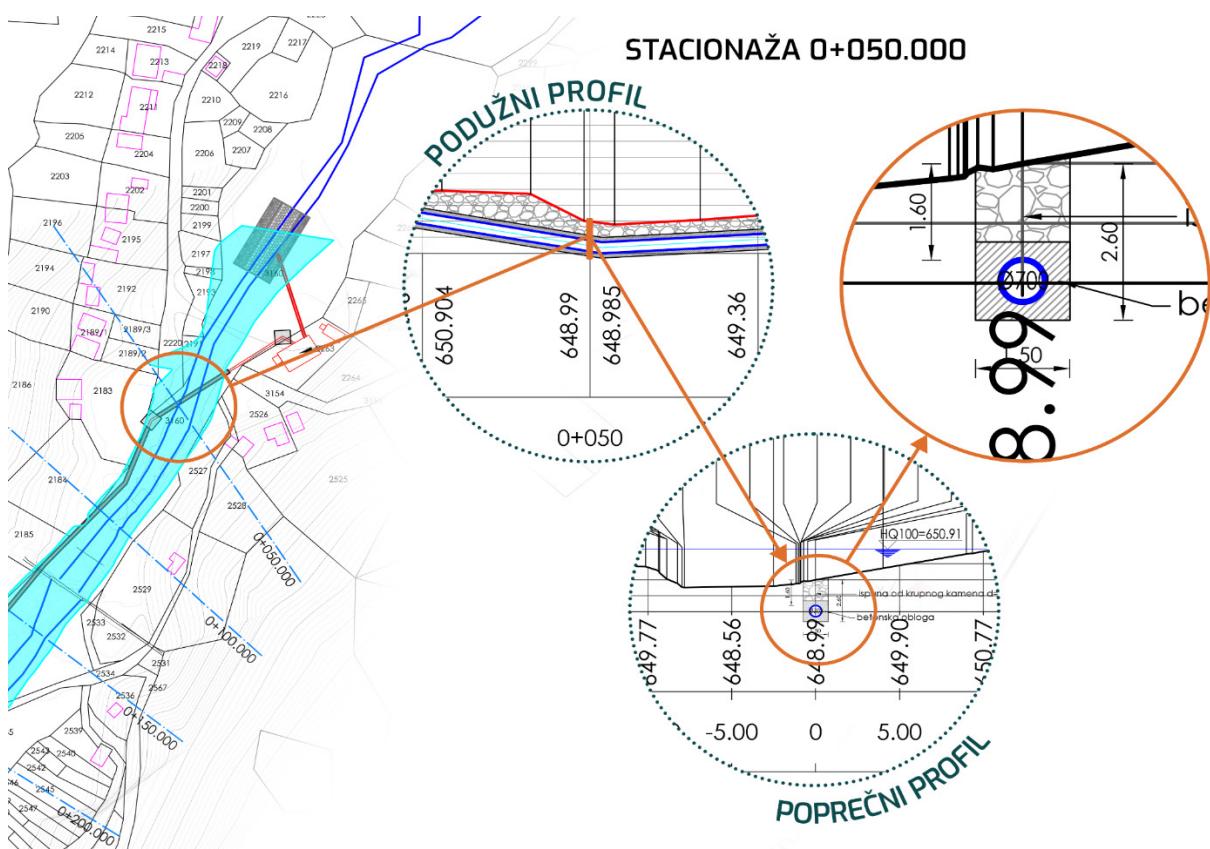
¹¹ Član 138. stav 4 Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/2016, 95/2018, 2/2023).



nepoštovanje akta o uslovima zaštite prirode, ova institucija izdala je pozitivno mišljenje o ispunjenosti pomenutih uslova.

Uvidom u projekat za građevinsku dozvolu i projekat za izvođenje može se videti da je celom svojom trasom cevovod MHE „Zvonce“ projektovan kao podzemni objekat, koji je na mestima ukrštanja sa koritom Rakitske reke ukopan na dubinu od minimalno 1,5 metara od dna korita.

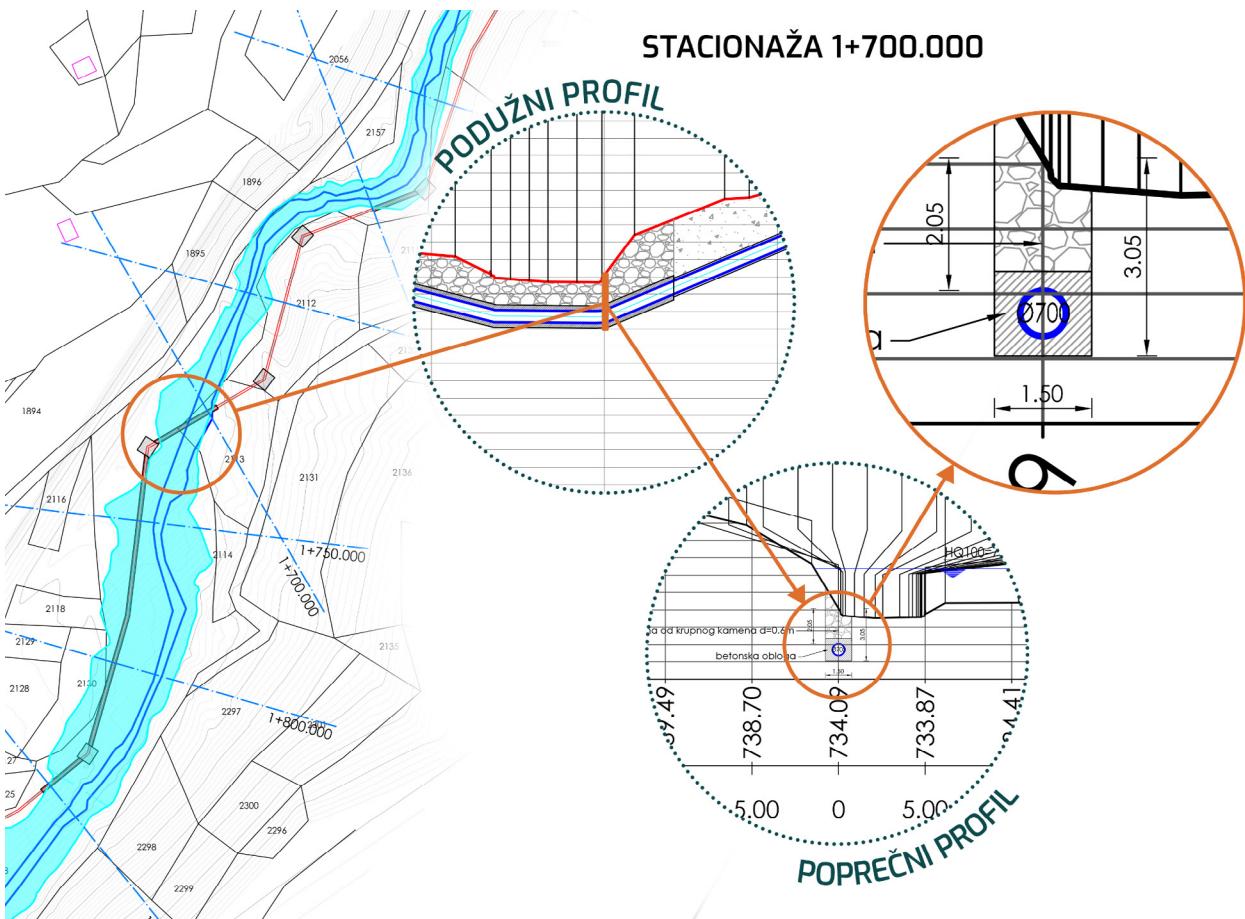
Međutim, činjenično stanje na terenu sasvim je drugačije u odnosu na ono što je opisano tehničkom dokumentacijom, budući da na dva mesta ukrštanja sa koritom Rakitske reke cevovod nije adekvatno ukopan i čak je vidljiv golim okom.



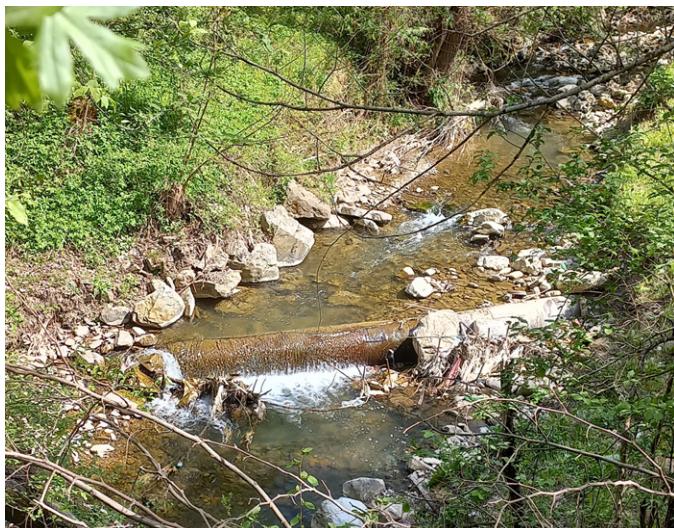
Izvod iz Projekta za građevinsku dozvolu broj SPT-1/IX-18(PGD-7/XII-15) iz septembra 2018. godine i Projekta za izvođenje broj PZI-4/X-18 iz oktobra 2018. godine. Sveska 3 – projekat hidrotehničkih instalacija



Slika: Fotografija mesta ukrštanja cevovoda male hidroelektrane „Zvonce“ sa koritom Rakitske reke u blizini stacionaže cevovoda 0+050.000, od 13. 5. 2022. godine

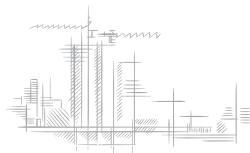


Izvod iz Projekta za građevinsku dozvolu broj SPT-1/IX-18(PGD-7/XII-15) iz septembra 2018. godine i Projekta za izvođenje broj PZI-4/X-18 iz oktobra 2018. godine. Sveska 3 – projekat hidrotehničkih instalacija



Slika: Fotografija mesta ukrštanja cevovoda male hidroelektrane „Zvonce“ sa koritom Rakitske reke u blizini stacionaže cevovoda 1+700.000, od 13. 5. 2022. godine

Uprkos svim navedenim nezakonitostima i očiglednom odstupanju od projektne dokumentacije u skladu sa kojom je izdata građevinska dozvola, u junu 2020. godine Opštinska uprava Opštine Babušnica izdala je upotrebu dozvolu za MHE „Zvonce“.



ČINJENICE

Realizaciju kontroverznog projekta izgradnje MHE „Zvonce” RERI je pratio počev od postupka izdavanja dozvola za gradnju, pa do izvođenja radova i pribavljanja dozvole za upotrebu objekta. Tokom čitavog postupka izgradnje MHE „Zvonce” RERI je preuzeo više aktivnosti kao reakciju na evidentirane nezakonitosti, počev od pokretanja krivične prijave protiv investitora u julu 2019. godine zbog nepreduzimanja mera zaštite životne sredine.

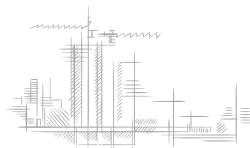
RERI je u junu 2020. godine podneo zahtev za vanredni inspekcijski nadzor nadležnoj vodnoj inspekciji Republičke direkcije za vode, zbog probijanja bujičnih pregrada prilikom izgradnje cevovoda MHE „Zvonce”. Međutim, ovaj organ proglašio se nenađežnim za utvrđivanje nezakonitosti u izgradnji predmetne MHE sve dok se za taj objekat ne pokrene postupak izdavanja vodne dozvole.

Početkom jula 2020. godine RERI je blagovremeno podneo žalbu na rešenje o izdavanju upotrebne dozvole za MHE „Zvonce” MGSI. Tom žalbom RERI je zahtevao od nadležnog organa da poništi izdatu upotrebnu dozvolu i postupak vrati na ponovno odlučivanje. Po podnetoj žalbi, MGSI je postupilo tek početkom maja 2022. godine, kada donosi rešenje o odbijanju predmetne žalbe kao neosnovane. Povodom predmetnog rešenja o odbacivanju žalbe, RERI je podneo tužbu Upravnom sudu radi poništavanja rešenja.

Početkom avgusta 2020. godine RERI je podneo krivičnu prijavu Osnovnom javnom tužilaštvu u Pirotu protiv 13 lica zbog postojanja osnovane sumnje da su počinili krivično delo „navođenje na overavanje neistinitog sadržaja” iz razloga što su svojim potpisom, overom i pečatom potvrdili da je izgradnja MHE Zvonce, izvedena u skladu sa projektnom dokumentacijom i građevinskom dozvolom, uprkos činjenici da su u nekoliko navrata nadležni nadzorni organi izrekli zabranu dalje izgradnje objekta.

Krajem septembra 2022. godine RERI je uputio zahtev za vanredni inspekcijski nadzor nadležnoj građevinskoj inspekciji Opštine Babušnica, ukazujući na neusklađenost izvedenih radova sa projektnom dokumentacijom. Tim povodom Građevinska inspekcija Opštine Babušnica obaveštava RERI o izvršenom nadzoru i navodi da nisu uočene nesaobraznosti sa tehničkom dokumentacijom, uprkos činjenici da su na licu mesta na delovima prelaza cevovoda preko korita Rakitske reke vidljive kamene obloge debljine 20 cm preko kojih preliva voda.

U vezi sa podnetom krivičnom prijavom, Osnovno javno tužilaštvu u Pirotu naložilo je veštačenje, koje je obavilo Društvo za veštačenje i investicionu izgradnju „NIŠINVEST”. Predmet veštačenja bilo je ispitivanje eventualnih propusta u radu stručnog nadzora, izvođača radova i investitora, kao i utvrđivanje usklađenosti izvedenih radova sa projektnom dokumentacijom. Terensko veštačenje je sprovedeno 13. maja 2022. godine. Nakon analize dokumentacije i rezultata terenskog istraživanja, komisija za veštačenje nije ustanovila nezakonitosti u postupku izdavanja građevinske i upotrebne dozvole. Zaključak veštaka je da nije došlo do odstupanja od građevinske dozvole i uslova Zavoda za zaštitu prirode Srbije i JVP „Srbijavode”, kao i da ne postoje propusti u radu Komisije za tehnički pregled objekta.



Povodom uočenih odstupanja od tehničke dokumentacije, RERI je Osnovnom javnom tužilaštvu u Pirotu uputio predlog za dopunsko veštačenje u krivičnom postupku pokrenutom avgusta 2020. godine. Po nalogu Osnovnog javnog tužilaštva u Pirotu, Društvo za veštačenje i investicionu izgradnju „NIŠINVEST” je u oktobru 2022. godine izvršilo dopunu veštačenja. U dopuni veštačenja navedeno je da je utvrđivanje stvarne dubine ukopavanja cevovoda na mestima „prelaza preko reke” nemoguće bez geodetske situacije terena na kojoj je prikazana visinska predstava terena u vreme izvođenja radova.

U dopuni veštačenja takođe se navodi i promena okolnosti na terenu usled proteka određenog vremena od trenutka početka i završetka izvođenja radova na izgradnji cevovoda, gde je istaknuto sledeće: *na mestima prelaza cevovoda preko reke sigurno je došlo do erodiranja dna korita i obala i ne može se sa sigurnošću zaključiti da morfologija rečnog korita nije ista danas i u vreme završetka radova*. Prethodnim navodima, bez pružanja adekvatnih dokaza i argumenata, veštak ukazuje na mogućnost da je mala planinska reka u proteku od 2 godine uklonila skoro 2 metra stenovitog materijala i tako učinila cevovod MHE „Zvonce” vidljiv golim okom.

Po dostavljanju prethodno navedene dopune veštačenja, RERI je naknadno pribavio mišljenje specijalizovanog biroa za veštačenje, inženjeringu i konsalting, kojim se predmetni nalaz osporava po više osnova, sa sledećim zaključkom:

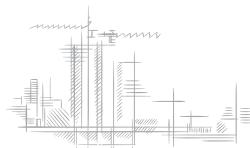
„U skladu sa pravilima građevinske struke, ovakvo postavljanje cevi na mestu ukrštanja kao na fotografiji je nedopustivo i u suprotnosti sa pravilima struke i projektnom dokumentacijom i izdatim odobrenjem za gradnju. Ova vidljiva cev cevovoda može izazvati poremećaje vodnog režima Rakitske reke, stabilnost rečnog korita i dovesti do poremećaja ekološkog statusa.”

Prethodno navedeno mišljenje na dopunski nalaz, kao i zahtev da se po službenoj dužnosti pribave prikazi geodetske situacije terena, koji su, prema tvrdnjama društva za veštačenje i investicionu izgradnju „NIŠINVEST” neophodni kako bi se utvrdila stvarna dubina ukopavanja cevovoda, prosleđeni su Osnovnom javnom tužilaštvu krajem decembra 2022. godine.

ZAKLJUČAK

Prateći postupak izgradnje MHE „Zvonce” RERI je u više navrata ukazivao nadležnim organima na brojne nezakonitosti, pokretanjem krivičnih i prekršajnih prijava, iniciranjem vanrednih inspekcijskih nadzora, kao i dostavljanjem informacija i dokaza. Međutim, napori koje su nadležni organi mogli uložiti da bi te nezakonitosti bile otklonjene, iskorišćeni su na suprotan način.

Poštovanje zakona i drugih propisa, savestan rad organa vlasti na republičkom i lokalnom nivou i uvažavanje integriteta struke, zaustavljeni su na brani MHE „Zvonce”. Izgradnja MHE „Zvonce” eklatantan je primer nemoći i nezainteresovanosti nosioca vlasti da sprovodi procedure u skladu sa propisima. Iz svega navedenog zaključujemo da propusti i nečinjenje organa javnih vlasti nisu rezultat neznanja ili nemara, već direktne namere da se takvim postupanjem investitoru pribavi korist, što je udžbenički primer korupcije u praksi.



Nepriuštivo socijalno stanovanje i prinudna iseljenja

Pravo na adekvatno stanovanje u Srbiji – pravni i strateški okvir

Usvajanjem Zakona o stanovanju i održavanju zgrada¹² iz 2016. godine Republika Srbija je značajno unapredila svoj nacionalni pravni okvir koji se odnosi na sprovođenje postupaka iseljenja i preseljenja. Nakon višegodišnjeg upozoravanja domaćih i međunarodnih organizacija na kršenje ljudskih prava prilikom raseljavanja neformalnih romskih naselja i zahteva da se zakonodavni okvir na nacionalnom nivou usaglasi sa međunarodnim propisima i standardima u ovoj oblasti, usvajanjem Zakona o stanovanju i održavanju zgrada donekle je poboljšan normativni okvir koji omogućava uživanje prava na adekvatno stanovanje. Ovaj zakon pre svega pruža zaštitu licima koja su nastanjena u objektima koji su izgrađeni suprotno zakonu i koji se nalaze na zemljištu u svojini drugog fizičkog ili pravnog lica, a pogodena su iseljenjem koje se sprovodi radi ostvarenja javnog interesa. Uprkos pomenutom unapređenju zakonskih rešenja, kao što je to slučaj i u drugim situacijama, zabrinjava propuštanje nadležnih državnih organa da u potpunosti i dosledno primenjuju nacionalne i međunarodne propise i standarde koji garantuju pravo na adekvatno stanovanje.

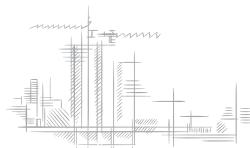
Osim nedostatka zadovoljavajućih zakonskih rešenja koja bi pružala sveobuhvatnu zaštitu, kao i loše primene propisa, važno je napomenuti da Republika Srbija još uvek nema usvojen strateški okvir u oblasti vođenja stambene politike. Javna rasprava o predlogu Nacionalne stambene strategije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2030. godine praćena je brojnim proceduralnim manjkavostima, a u samom tekstu dokumenta uočeni su bitni sadržinski nedostaci. Pored ostalog, predlog Strategije se ne fokusira temeljno i sveobuhvatno na najugroženije stanovništvo koje živi u najlošijim stambenim uslovima bez mogućnosti da samostalno reši pitanje adekvatnog stanovanja. Nedosledno se bavi sistemskim rešenjima za obezbeđivanje stambene priuštivosti, a programi stambene podrške prepuštaju se projektnim interesima donatorskih organizacija, koji ne moraju nužno biti usklađeni sa potrebama građana.

U postojećem predlogu pomenutog strateškog dokumenta je takođe propušteno da se uspostavi strateški okvir u oblasti stanovanja zasnovan na principima koje je razvio Specijalni izvestilac za pravo na adekvatno stanovanje Ujedinjenih nacija još 2018. godine.¹³ Tako se, primera radi, mimo ovih principa, u predlogu Nacionalne stambene strategije ne vidi da se njome prioritetno adresiraju potrebe pripadnika najranjivijih društvenih grupa (Princip 2), a ni drugi principi nisu do kraja dosledno sprovedeni.¹⁴

12 „Službeni glasnik RS”, br. 104/2016 i 9/2020 – dr. zakon.

13 Izveštaj Specijalnog izvestioca za pravo na adekvatno stanovanje kao deo prava na adekvatan životni standard i na nediskriminaciju u tom kontekstu, Izveštaj o stambenim strategijama zasnovanim na ljudskim pravima, 15. januar 2018. godine, UN Doc. br. A/HRC/37/53.

14 Za više detalja o primedbama udruženja građana na nacrt Nacionalne stambene strategije pogledati komentare



(Ne)održivost socijalnog stanovanja

Kao jedno od značajnih pitanja za ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje, poslednjih godina se sve više pominje pitanje priuštivosti socijalnog stanovanja – jedine alternative onim građanima koji su pogođeni postupcima iseljenja i preseljenja. Na neodrživost postojećeg modela socijalnog stanovanja u pogledu njegove cenovne nepriuštivosti za korisnike novčane socijalne pomoći, kao i stanare sa niskim prihodima ukazuju i podaci do kojih je došla Inicijativa A11 u svom radu. Naime, u beogradskom naselju Kamendin u Zemun Polju, u kojem je lociran najveći broj socijalnih stanova u gradu, 11% korisnika je zbog dugovanja za električnu energiju isključeno sa elektrodistributivne mreže, dok je protiv 47% stanara pokrenut postupak za prinudnu naplatu duga za komunalne usluge (troškovi za grejanje, vodu i sl.). Zbog dugovanja za troškove zakupa, Grad Beograd je protiv 12 korisnika socijalnih stanova pokrenuo i pravosnažno okončao sudske postupke za iseljenje, dok su protiv njih 8 sudske postupci za iseljenje još uvek u toku. Korisnici socijalnih stanova su dodatno finansijski opterećeni i plaćanjem poreza na imovinu.¹⁵ Navedeni podaci upućuju na to da smeštaj u socijalnim stanovima ne zadovoljava kriterijume adekvatnosti zbog činjenice da se značajan broj njihovih korisnika usled nagomilanih dugovanja nalazi u riziku od prinudnog iseljenja.

Slučaj A. A.

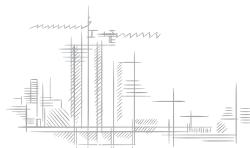
Do kakvih posledica može da dovede nepriuštivost socijalnog stanovanja u Beogradu, može se videti na primeru jednog od stanovnika naselja Kamendin, čije je sudske i upravne postupke Inicijativa A11 pratila i koga u nekim od ovih postupaka zastupa. A. A. je socijalno ugroženo i slepo lice sa utvrđenim invaliditetom od 100%, zbog čega je korisnik uvećanog dodatka za tuđu negu i pomoć.¹⁶ Na osnovu statusa socijalne ugroženosti, on se sa porodicom 2008. godine prijavio i ostvario pravo na zakup socijalnog stana u Beogradu, i tim povodom je 18. marta 2008. godine sa Sekretarijatom za socijalnu zaštitu potpisao ugovor o zakupu. Ovaj ugovor je obuhvatao i njegovu preminulu ženu, taštu, dve čerke, koje su se u međuvremenu udale i odselile, kao i sina, sa kojim danas živi. Iako je život u socijalnom stanu zamišljen kao priuštivo stanovanje za stanare koji su u najvećoj meri korisnici socijalnih davanja ili ostvaruju prihode neformalnim radom, pokazalo se da je praksa potpuno drugačija.

Mesečna primanja A. A. iznose oko 26.000 dinara, dok su njegovi troškovi za Infostan izuzetno visoki i iznose oko 19.000 dinara, a za električnu energiju 2500 dinara. Računi za Infostan, osim vode, kanalizacije i grejanja, uključuju i zakupninu, koja se plaća za zakup

Pokreta za stambenu jednakost: <https://stambenipokret.rs/wp-content/uploads/2022/01/Primedbe-Nacionalna-stambena-strategija.pdf>.

15 Zakon o porezu na imovinu („Službeni glasnik RS”, broj 26/2001, „Službeni list SRJ”, br. 42/2002 – odluka SUS i „Službeni glasnik RS”, br. 80/2002, 80/2002 – dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 – odluka US, 47/2013, 68/2014 – dr. zakon, 95/2018, 99/2018 – odluka US, 86/2019 i 144/2020), član 2. stav 1. tačka 2.

16 Član 94. Zakona o socijalnoj zaštiti propisuje da se uvećan dodatak za tuđu negu i pomoć dodeljuje, između ostalih, licu kojem je zbog telesnog oštećenja u iznosu od 100% neophodna pomoć i nega drugog lica da bi zadovoljilo svoje osnovne životne potrebe.



socijalnog stana. To znači da bi nakon pokrivanja ovih računa A. A. ostao sa oko 4000 dinara mesečno, što ne može da pokrije ni osnovne životne potrebe i što bi značilo život ispod granice ekstremnog siromaštva. Iz ovih razloga je A. A. bio u nemogućnosti da redovno izmiruje svoje obaveze, zbog čega su i nastala dugovanja.

U oktobru 2012. godine, A. A. je primio Odluku Komisije za stambena pitanja gradonačelnika Beograda kojom mu je raskinut ugovor o zakupu stana zbog neredovnog plaćanja zakupnine i kojom mu je naloženo da se zajedno sa porodicom iseli iz stana u roku od 30 dana. A. A. se na ovu odluku žalio, ali je zamenik gradonačelnika Beograda, kao drugostepena instanca, rešenjem odbio njegovu žalbu i potvrdio prethodnu odluku, produživši rok za iseljenje na 90 dana. Protiv ovog rešenja nije bio dozvoljen nijedan pravni lek, pa je A. A. 2013. godine podneo ustavnu žalbu Ustavnom sudu. Ovaj sud je odlučio da ustavnu žalbu odbaci iz proceduralnih razloga¹⁷ i A. A. odredi novi rok da pokrene postupak pred Upravnim sudom, što je on i učinio. Uz tužbu kojom je pokrenut upravni spor podnet je i predlog za odlaganje izvršenja rešenja kojim se nalaže iseljenje, dok se ne okonča postupak, ali je Upravni sud ovaj predlog odbacio kao nedozvoljen.¹⁸ U maju 2015. godine, ovaj sud je ipak doneo odluku kojom je usvojio tužbu, poništio spornu odluku i predmet vratio na drugostepeni upravni postupak. Međutim, na epilog ovog postupka se i dalje čeka, s obzirom na to da nakon navedenog nije bilo novih odluka.

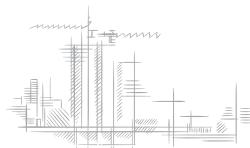
Paralelno sa ovim postupcima, pred Trećim osnovnim sudom u Beogradu Gradska uprava Grada Beograda je pokrenula parnični postupak radi iseljenja A. A. i u junu 2014. godine je doneta presuda kojom je usvojena tužba Grada Beograda i kojom mu je naloženo da se iseli iz stana u kom živi. U presudi nisu usvojeni argumenti da je ugovor o zakupu socijalnog stana upravna stvar, a ne parnična, a to nije bilo dovoljno ni da se usvoji žalba na navedenu odluku. Zbog toga je A. A. podneo i drugu ustavnu žalbu, ali je i ona odbačena. Nakon ovoga je 2021. godine javni izvršitelj doneo zaključak o izvršenju, protiv kog po zakonu nije moguć pravni lek, kojim je još jednom A. A. naloženo iseljenje, ovaj put zakazano za 2. mart 2021. godine.

Nalaganjem prinudnog iseljenja bez ponuđenog alternativnog smeštaja i propuštanjem da se preduzme čitav niz koraka koji bi osigurali da je prinudno iseljenje tek poslednja opcija, onda kada ništa drugo nije moguće preduzeti, na koje su vlasti bile obavezne najpre prema međunarodnim propisima, ugrožena su osnovna prava A. A. i njegovog sina.¹⁹ U skladu sa

17 *Ustavni sud je u ovom slučaju utvrdio da pre podnošenja ustavne žalbe nisu bila iscrpljena sva pravna sredstva za zaštitu povređenih prava ili prava zajemčenih Ustavom, što je uslov za njeno podnošenje.*

18 *Kroz svoj rad, Inicijativa A11 se susretala sa slučajevima koji su slični ovom, jer su postupci iseljenja pokrenuti iz istih razloga protiv nekoliko stanovnika socijalnih stanova u Zemun Polju. Međutim, u ovoj fazi postupka, Upravni sud je u slučajevima drugih stanovnika drugačije odlučivao, odnosno odobravao je obustavu iseljenja do donošenja sudske odluke.*

19 *U Opštem komentaru broj 4 Komitea Ujedinjenih nacija za ekonomска, socijalna i kulturna prava, koji se bavi pravom na adekvatno stanovanje, navodi se da Komitet smatra da su slučajevi prinudnog iseljenja u nesaglasnosti sa Paktom i da samo izuzetno mogu biti opravdani. Isto tako, u Opštem komentaru broj 7 Komitea i Osnovnim principima i smernicama UN u vezi evikcija i raseljavanja, jasno je predviđeno da prinudna iseljenja ne smeju dovesti do toga da pojedinci ostanu bez krova nad glavom ili ugroženi mogućnošću kršenja drugih ljudskih prava. Komitet je takođe mišljenja da se pre iseljenja mora pružiti procesna zaštita licima koja su pogodena iseljenjem, poput konsultacija sa njima, informisanja i pravne podrške. Osim toga, odlukom o prinudnom iseljenju se povređuje pravo na poštovanje doma, koje je zajemčeno članom 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.*



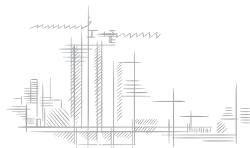
međunarodnim standardima, u situaciji kada je prinudno iseljenje neizbežno, prvo se moraju uzeti u obzir alternativna rešenja, pogotovo ako se ima u vidu slučaj u kom se radi o socijalno ugroženim osobama. Iseljenje A. A. i njegovog sina iz stana u kome godinama žive bi dovelo do nesagledivih posledica po njih, jer bi, s obzirom na to da nemaju i nisu u stanju da sami pronađu alternativni smeštaj, ostali na ulici, bez mogućnosti da zaštite svoja ljudska prava.

Zbog bojazni od povrede prava na život i zabrane nehumanog i ponižavajućeg postupanja, što je garantovano Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Inicijativa A11 je, u skladu sa Pravilom 39 Evropskog suda za ljudska prava, podnela zahtev za izricanje privremene mere ovom sudu i zatražila obustavu ovog iseljenja, koje bi dovelo do toga da A. A. i njegov sin postanu beskućnici. Ako se ima u vidu da je iseljenje naloženo u vreme pandemije bolesti COVID-19, a da je A. A. starija osoba sa invaliditetom i već narušenim zdravljem, iseljenje je za njega i njegovog sina moglo da predstavlja dodatni rizik, kako zbog moguće zaraze i novih zdravstvenih problema, tako i zbog neizvesnosti koja bi ih čekala ukoliko bi bili izbačeni na ulicu.

Značajno je napomenuti da je A. A. u borbi da ne ostane bez jedinog smeštaja i boreći se protiv ovakve situacije, iz koje prosto nije bilo izlaza niti načina da je okonča tako što bi isplatio dugove, svaki put koristio raspoloživa pravna sredstva kako bi sprečio da dođe do iseljenja. Najpre je uložio žalbu na odluku o iseljenju, koju je zamenik gradonačelnika odbacio, a nakon odbacivanja ustavne žalbe protiv drugostepene odluke o iseljenju, pokrenuo je upravni spor sa zahtevom za odlaganje izvršenja do donošenja sudske odluke. Mada je na osnovu ovog zahteva dobio rešenje Upravnog suda da se zahtev za odlaganje izvršenja do donošenja sudske odluke odbacuje, doneta je presuda kojom je usvojen njegov tužbeni zahtev i poništена odluka zamenika gradonačelnika, te predmet vraćen na ponovno odlučivanje. Takođe, krajem 2013. godine Zaštitnik građana je, u postupku po pritužbi, doneo preporuku da bi u slučaju iseljenja A. A. i drugih stanovnika naselja Kamendin, došlo do povreda njihovih ljudskih prava.

Paralelno sa ovim postupcima, u parnici koju je Grad Beograd pokrenuo radi iseljenja, A. A. je uložio žalbu na presudu, ali je i ona odbijena bez obrazloženja koje bi ulazio u pravnu prirodu ugovora o zakupu socijalnog stanovanja, koji bi morao pružati viši stepen zaštite zakupcima od uobičajenih ugovora o zakupu stanova na tržištu. Napokon, i Ustavni sud je doneo odluku kojom je odbačena i druga ustavna žalba koju je podneo A. A., ovaj put protiv odluke Upravnog suda kojom mu je odbačen zahtev za odlaganje izvršenja rešenja do okončanja postupka.

Svi ovi postupci trajali su u periodu od 2012. do 2021. godine, a sve to vreme A. A. ima nesigurnu stambenu situaciju, sa vrlo izvesnim očekivanjem da svakoga dana sa ostalim članovima svog domaćinstva može da bude izbačen na ulicu. Sagledavanjem broja postupaka koji su se vodili i koje je A. A. pokrenuo, može se zaključiti da je, iako u situaciji nemoći i siromaštva, pokušao i iscrpeo sva pravna sredstva koja su mu bila na raspolaganju. Kada mu je stigao zaključak o prinudnom iseljenju, koje je bilo zakazano u narednih nekoliko dana, jedina raspoloživa pravna opcija u datom momentu bilo je podnošenje zahteva za izricanje privremene mere Evropskog suda za ljudska prava, u skladu sa Pravilom 39 Suda. A11 – Inicijativa



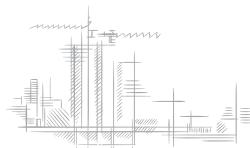
za ekonomski i socijalni prava je u ovom postupku zastupala A. A, pa je, pozivajući se na opasnost od povrede članova 2. i 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima, obrazložila razloge za izricanje ove mere. Istog dana kada je podnet zahtev za izricanje privremene mere, Evropski sud za ljudska prava je usvojio ovaj zahtev, pa je prinudno iseljenje sprečeno. Kasnije je prvobitno izrečena privremena mera jednom produžena, da bi na kraju bila produžena na neodređeno, dok Republika Srbija ne pruži garancije da neće sprovesti prinudno iseljenje A. A. i njegovog sina.

Do produženja privremene mera dolazi, između ostalog, i zbog toga što je, nakon postupanja po prvoj odluci kojom je Evropski sud za ljudska prava naložio Republici Srbiji da se suzdrži od sprovećenja iseljenja, Gradska uprava Grada Beograda ponudila A. A. i njegovom sinu smeštaj u Prihvatalištu za odrasla i stara lica, kao jedinu stambenu alternativu, koju su oni zbog svog zdravstvenog stanja odbili.

Smeštaj u ustanovi kao što je Prihvatalište za odrasla i stara lica, koja je prvenstveno namenjena za urgentan smeštaj osoba u situaciji beskućništva, ne bi ispunjavao standarde koji garantuju prava osobama sa invaliditetom. Imajući u vidu da situacija nije imala izgleda da se reši u narednom periodu A. A. je iskoristio pravnu mogućnost i, uz pravnu podršku Inicijative A11, u martu 2021. godine, Evropskom судu za ljudska prava podneo tužbu protiv Srbije zbog povreda člana 13, a u vezi sa čl. 3, 6, 8, i člana 1. Protokola I uz Konvenciju o ljudskim pravima. Ovaj postupak je i dalje u toku.

Na neadekvatnost postupka za zaštitu prava na adekvatno stanovanje u slučajevima iseljenja, ukazuje i činjenica da A. A. ni u jednom od upravnih postupaka i sporova pred Upravnim sudom nije dobio priliku da bude saslušan kako bi obrazložio probleme sa kojima se suočava, a koji su doveli do njegove nemogućnosti da izmiruje obaveze koje se odnose na troškove socijalnog stanovanja.

Iako bi koncept socijalnih stanova trebalo da predstavlja rešenje koje je priuštivo, u praksi se ovaj sistem pokazao kao neodrživ i neadekvatan. A. A. je samo jedan od brojnih stanovnika naselja Kamendin i njegov primer nije usamljen. Visoki računi za stanovanje značajno prevazi-laze prihode stanara, koji su najčešće korisnici novčane socijalne pomoći ili drugih socijalnih davanja, i neretko ih dovode u poziciju da biraju između plaćanja računa, pokrivanja terapija za bolesne članove domaćinstva ili obezbeđivanja osnovnih životnih potreba cele porodice.



Prinudno iseljenje stanovnika neformalnog naselja „Vijadukt”

Zabрана принудних исељења – међunarodни и домаћи правни оквир

Принудно исељење неформалног насеља „Вијадукт” у Београду један је у низу случајева у којем надлеžни органи јавне власти нису применили одредбе домаћих и међunarодних прописа и стандарда људских права који гарантују право на адекватно становање и заштиту од принудних исељења, према којима ниједна особа нити породица не могу бити иселjeni из свог дома уколико им се претходно не обезбеди адекватан алтернативни смеštaj. Ова права гарантована су Међunarodним пактом о економским, социјалним и културним правима²⁰, чијом ратификацијом је Србија преузела обавезу да га применjuje. Касније је Закон о становању и одрžавању зграда²¹ регулисао поступке исељења и пресељења, којима је прописано да јединица локалне самоправе има обавезу да пре расељавања донесе план пресељења, спроведе поступак консултација са заједницом, као и да усвоји одлуку о неопходности пресељења, након чега може приступити доношењу pojedinačnih решења о исељењу, на која становници имају право жалбе. Исто тако, Закон о становању и одрžавању зграда, у члану 79, прописује да, уколико је неопходно спровести исељење, а погодена лица са члановима свог породичног домаћinstva nemaju u svojini drugu nepokretnost za stanovanje i nemaju dovoljno sredstava da самостално обезбеде други смеštaj, ова лица имају право на пресељење у одговарајући смеštaj, које обезбеђује надлеžни орган јединице локалне самоправе на чијој територији то лице има пребivalište i koji je doneo rešenje o исељењу.

Принудно исељење stanovnika naselja „Vijadukt”

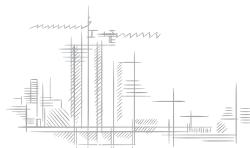
На територији градске општине Раковица, у објектима некадашnjeg preduzeća „Вијадукт”, до kraja 2020. године становало је преко седамдесет породица, преtežno Roma i Romkinja, који су се ту доселили и догорадили напуštene радничке бараке, pretvorivši ih u своје domove. Осим romske populacije, овде су живела и интерно расељена лица, избеглице из Хрватске, као и бивши радници „Вијадукта”, којима су ови објекти додељени као привремено stambeno rešenje. Сви становници насеља су на овом месту првоти poslednjih deset i više godina i najveći broj njih je ovde имао пријавljено пребivalište. Социјални статус породица је bio krajnje nepovoljan, jer se проценjuje да је око две трећине домаћinstava živilo od novčane социјалне помоћи, dok је остatak stanovnika ostvarivao приходе неформалним радом – sakupljanjem sekundarnih sirovina. Свега неколико njih je bilo u formalnom radnom odnosu. Ови објекти су за највећи број становника представљали jedini krov nad главом.²²

Sredinom jula 2020. године, становници овог насеља су обавестили A11 – Inicijativu za ekonomska i socijalna prava (Inicijativa A11) да су им председник Градске општине Раковица i

20 „Službeni list SFRJ”, број 7/1971.

21 „Službeni glasnik RS” бр. 104/2016 i 9/2020 – dr. zakon.

22 Izveštaji sa terenskih poseta A11 – Inicijative za ekonomska i socijalna prava, 2018 i 2020. godine.



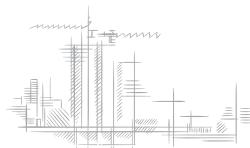
rukovodilac Odeljenja za imovinske i pravne poslove usmenim putem naložili da se isele u roku od 14 dana, pod pretnjom rušenja njihovih stambenih objekata, zbog toga što se oni nalaze na lokaciji namenjenoj za izgradnju obilaznice oko Beograda.

Za činjenicu da se na samoj trasi obilaznice oko Beograda nalazi ovo naselje, nadležni organi su morali znati najkasnije polovinom 2018. godine, kada je Odeljenje za imovinske i stambene poslove Odseka za imovinsko-pravne i stambene poslove Gradske opštine Rakovica pokrenulo postupak iseljenja stanovnika ovog naselja. Inicijativa A11 je u julu 2020. godine podsetila nadležne državne institucije na njihove obaveze zasnovane na zakonu i ratifikovanim međunarodnim ugovorima, kao i na sve korake koje je potrebno preduzeti kako bi iseljenje bilo u skladu sa ovim propisima. Na ove obaveze je na sastanku početkom oktobra 2020. godine Inicijativa A11 podsetila i predstavnike kabineta predsednice Vlade Republike Srbije, kao i predstavnike JP „Koridori Srbije”, koje je angažованo na realizaciji infrastrukturnog projekta obilaznice oko Beograda. Na pomenutom sastanku, koji je bio održan „kako bi se zajedničkim naporima pronašao najcelishodniji i najhumaniji način” da se rasele stanovnici naselja „Vijadukt” i da se to, prema rečima predsednice Vlade, „sprovede u skladu sa najvišim standardima”, bilo je reči i o procenjenom trajanju postupka iseljenja i preseljenja po Zakonu o stanovanju i održavanju zgrada i o mogućim donatorima za izgradnju socijalnih stanova za stanovnike naselja.

Nedugo potom, u postupak iseljenja uključila se i institucija Zaštitnika građana, pozivajući se na član 24. stav 2. Zakona o Zaštitniku građana²³, koji propisuje da Zaštitnik ima pravo da posredovanjem deluje preventivno, navodeći da se „prihvatio uloge medijatora u rešavanju problema zbrinjavanja stanovnika ovog naselja kako bi u potpunosti bila ostvarena njihova garantovana ljudska prava”. Iako posredovanje na koje se odnosi pomenuti član nije detaljnije definisano, svakako je jasno da, i kada odluči da posreduje, Zaštitnik građana mora biti vezan zakonom i međunarodnim standardima ljudskih prava. Tada je, kao i inače u svom radu, Zaštitnik građana u obavezi da štiti prava građana i da se stara o primeni zakona i međunarodnih ugovora koji su sastavni deo domaćeg pravnog poretku.

Ipak, posredovanje Zaštitnika građana je kao rezultat imalo isključivo finansijsku kompenzaciju, u iznosu od 19.000 evra svakoj porodici iz naselja „Vijadukt”. Zbog toga, ali i pod pritiskom već najavljenog prinudnog iseljenja, stanovnici naselja su prihvatili jedinu opciju koja im se nudila i izjasnili se da će se sami iseliti u roku od sedam dana od uplate navedenog iznosa. Razumevanja radi, grube procene pokazuju da bi za 1.406.000 evra i uz lokaciju koju bi ustupila lokalna samouprava, moglo da se izgradi minimum 55 socijalnih stanova, koji bi bili u javnoj svojini i predstavljali adekvatno rešenje stambenih potreba za najveći deo ovih porodica. U takvoj situaciji, za preostale porodice mogla su biti korišćena sredstva iz međunarodnih donacija ili se moglo doći do toga da jeftinijom gradnjom sve 74 porodice dobiju socijalne stanove u zakup. Umesto toga, stanovnici su prepušteni sami sebi da u veoma kratkom roku pronađu novi dom, jer je zbog dvogodišnje neaktivnosti nadležnih državnih organa bilo potrebno pronaći „instant” rešenje za preseljenje stanovnika naselja.

23 „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007.



Obećana kompenzacija je isplaćena pred kraj 2020. godine, dok su bageri ušli u naselje već prvog radnog dana nove godine, kada je i porušen jedan objekat, čiji stanari za tri dana novogodišnjih praznika nisu uspeli da pronađu drugi smeštaj. Ovo je dokumentovano tokom terenske posete Inicijative A11, 4. januara 2021. godine. Nakon pomenutog incidenta, stanovnici naselja su telefonom kontaktirali Zaštitnika građana, koji se obratio izvođačima radova kako bi se rušenje obustavilo dok se svi stanovnici ne isele „dobrovoljno“. Ubrzo nakon ove intervencije, a u skladu sa dogовором, 7. januara 2021. godine, svi stanovnici naselja su se iselili, a objekti u kojima su stanovali su porušeni.

Dodatno zabrinjavajuća činjenica, koja ukazuje na to koliko je štetno po prava stanovnika ovog naselja bilo „posredovanje“ Zaštitnika građana, jeste i to što na dan iseljenja na lokaciji nije bio prisutan niko od posmatrača i predstavnika organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava (jer ih nadležni organi nisu pozvali), nije bilo obezbeđeno prisustvo nadležnih javnih službi (hitne pomoći, vatrogasne službe, službe socijalne zaštite, službe za prenošenje životinja), niti dokumentovanje i dokazivanje mogućih šteta i gubitaka na imovini do kojih dolazi prilikom sprovođenja postupka, a što sve propisuje član 86. Zakona o stanovanju i održavanju zgrada.

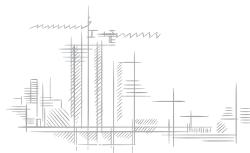
Takođe, prilikom potpisivanja izjava da su primili obećani iznos novčane kompenzacije, svi stanovnici su istovremeno potpisali i to da se odriču prava na žalbu ili korišćenje bilo kog drugog pravnog sredstva u vezi sa postupkom iseljenja. Ovakvo odricanje od pravnog leka ili pravnog sredstva je ništavo, najpre iz razloga što ono mora biti slobodno dato, mora biti svesno i ne sme biti protivno javnom interesu. U ovom konkretnom slučaju, očigledno je da ove izjave nisu bile izraz slobodne volje, jer su bile uslovljene kompenzacijom.

Istovremeno, izjavama su stanovnici naselja „Vijadukt“ prihvatili da isplatom kompenzacije „prestaje bilo kakva obaveza Republike Srbije prema svim davaocima izjave, u vezi rešavanja stambenih potreba“.²⁴

Ovakvo „odricanje od prava“ odnosi se ne samo na rešavanje stambenih potreba svih članova domaćinstva, već i na neposrednu podršku nakon iseljenja, poput pomoći u obezbeđivanju zdravstvene i socijalne zaštite, omogućavanja pristupa izvorima prihoda ili mestima zapošljenja, pristupa obrazovanju za decu, kao što je to definisano u članu 87. Zakona o stanovanju i održavanju zgrada. Ne samo da je prenebregnuta činjenica da su ovi objekti domovi stanovnicima naselja, već je isto tako važno napomenuti da se ovde nalazio i centar njihovih životnih aktivnosti – stanovnici su većinski bili korisnici Centra za socijalni rad na opštini Rakovica, deca su išla u obližnje škole, a većina njih je imala prijavljeno prebivalište na ovoj adresi.

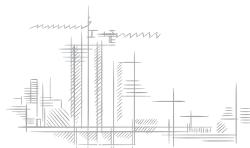
Uz posredovanje Zaštitnika građana, gore navedene obaveze su anulirane potpisivanjem izjava stanovnika. Time ne samo da je ova institucija propustila da primeni svoja ovlašćenja i sprovede kontrolu rada nadležnih državnih organa u ovom postupku, već je aktivno doprinela daljem ugrožavanju i potencijalno novim povredama ljudskih prava stanovnika naselja

24 Primeri potpisanih izjava u posedu A11 – Inicijative za ekonomsku i socijalna prava.



„Vijadukt”. Ostavljanje roka od sedam dana socijalno ugroženim Romima, izbeglicama i raseljenim licima da sami pronađu adekvatno alternativno stambeno rešenje, ne samo da je na svaki način nerazumno, već je u potpunom neskladu kako sa nacionalnim zakonodavstvom, tako i sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Uslovljavanje finansijske kompenzacije za iseljenje odricanjem od prava na žalbu, tužbu ili bilo koje drugo pravno sredstvo i „priznavanjem” da država nema nikakvu obavezu u vezi sa rešavanjem stambenih potreba, predstavlja krajnje zabrinjavajuće rešenje do kog su došli nadležni organi, koji su svi od početka bili uključeni u postupak i morali biti svesni posledica ovakvog postupanja.

Imajući to u vidu, Inicijativa A11 se obratila Zaštitniku građana, Kabinetu gradonačelnika i MGSI kako bi ukazala na nepravilnosti postupanja državnih organa u postupku sproveđenja iseljenja stanovnika naselja „Vijadukt”. Osim navedenih institucija, o ovome je obaveštена i šira javnost kako bi se sprečilo sproveđenje sličnih postupaka i izbeglo grubo kršenje prava socijalno ugroženih građana i njihovo dalje „guranje” u dublje siromaštvo. Do danas, niko nije odgovarao za opisana kršenja prava stanovnika naselja „Vijadukt”.



Literatura i izvori

Planski dokumenti:

Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave - Grad Beograd (celine I-XIX) (Sl. list grada Beograda", br. 20/16);

Izmene i dopune Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd (celine I-XIX) – (I faza – 1.etapa) („Sl. glasnik RS“, br. 72/21);

Izmene i dopune Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd (celine I-XIX) – (I faza – 2.etapa) („Sl. glasnik RS“, br. 27/22);

Prostorni plan područja posebne namene uređenja dela priobalja Grada Beograda- područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi“ („Sl. glasnik RS“, br. 7/15);

Izmena i dopuna Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja Grada Beograda - područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi“ („Sl. glasnik RS“, br. 48/22);

Prostorni plan područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona- prva faza („Sl. glasnik RS“, br. 31/22);

Prostorni plan područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona- druga faza („Sl. glasnik RS“, br. 09/23);

Plan detaljne regulacije za Linijski park - Beograd, gradske opštine Stari Grad i Palilula („Sl. list Grada Beograda“, br. 77/2021);

Generalni urbanistički plan Beograda („Sl.list Grada Beograda“, br.11/16);

Plan generalne regulacije sistema zelenih površina Beograda („Sl. list Grada Beograda“, br.110/19”);

Regionalni prostorni plan administrativnog područja Grada Beograda („Sl. list Grada Beograda“, br.38/11”);

Prostorni plan područja posebne namene infrastrukturnog koridora Beograd – Južni Jadran, deonica Beograd – Požega („Sl. glasnik RS“, br.37/2006 i 31/2010);

Prostorni plan dela gradske opštine Surčin („Sl. list Grada Beograda“, br.10/2012”);

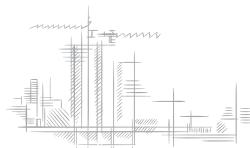
Plan opštег rasporeda mesta za postavljanje montažnih objekata i mobilijara na javnim površinama („Sl. list opštine Vrnjačka Banja“, br. 14/21);

Druga izmena i dopuna Plana generalne regulacije opštine Vrnjačka Banja („Sl. list opštine Vrnjačka Banja“, br. 55/21);

Prostorni plan Grada Novog Sada („Sl. list Grada Novog Sada“, br. 11/2012);

Generalni urbanistički plan Grada Novog Sada („Sl. list Grada Novog Sada“, br. 33/2022);

Plan generalne regulacije mosta u produžetku Bulevara Evrope u Novom Sadu („Sl. list Grada Novog Sada, br. 28/2021);



Plan generalne regulacije Limana sa univerzitetskim centrom u Novom Sadu („Sl. list Grada Novog Sada“, br. 15/2012);

Plan generalne regulacije prostora za porodično stanovanje u zapadnom delu grada Novog Sada („Sl. list Grada Novog Sada“, br. 34/2017);

Plan generalne regulacije Sremske Kamenice sa okruženjem („Sl. list Grada Novog Sada“, br. 32/2013);

Prostorni plan područja posebne namene međunarodnog vodnog puta E 80 – Dunav (Panevropski koridor VII) („Sl. glasnik RS“, br.14/2015);

Prostorni plan opštine Babušnica (“Skupštinski pregled opštine Babušnica”, br. 13/2012).

Strateški dokumenti:

Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine („Sl. glasnik RS“, br.47/2019);

Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024. godine („Sl. glasnik RS“, br.85/2014);

Strategija razvoja turizma Republike Srbije za period 2016.-2025. godine („Sl. glasnik RS“, br. 98/2016).

Ustav Republike Srbije

Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2016 i 115/2021)

Međunarodni ugovori i sporazumi

Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije („Sl. list SCG- Međunarodni ugovori“, br.12/2005);

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima („Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“ br. 7/71);

Zakon o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Sl. glasnik RS- Međunarodni dokumenti“, br. 38/2009).

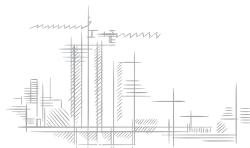
Pregled propisa (zakoni i podzakonski akti)

Zakoni:

Zakon o sprečavanju korupcije („Sl. glasnik RS“, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021- autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022);

Zakon o planiranju i izgradnji („Sl.glasnik RS“, br. 72/2009, 81/2009- ispr., 64/2010- odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013- odluka US, 50/2013- odluka US, 98/2013- odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019- dr.zakon, 9/2020 i 52/2021);

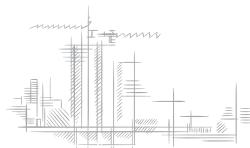
Zakon o eksproprijaciji („Sl. glasnik RS“, br.53/95, „Sl. list SRJ“, 16/2001- odluka SUS i “Sl.glasnik RS“, br.20/2009, 55/2013- odluka US i 106/2016- autentično tumačenje);



Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (“Sl. glasnik RS”, br.135/2004 i 88/2010);
Zakon o zaštiti prirode (“Sl. glasnik RS”, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010- ispr., 14/2016, 95/2018- dr.zakon i 72/2021);
Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu (“Sl.glasnik RS”, br.135/2004 i 36/2009);
Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju (“Sl. glasnik RS”, br. 9/2020);
Zakon o vodama (“Sl. glasnik RS”, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018- dr.zakon);
Zakon o opštem upravnom postupku (“Sl. glasnik RS”, br. 18/2016, 95/2018, 2/2023)
Zakon o stanovanju i održavanju zgrada („Sl. glasnik RS“, br. 104/2016 i 9/2020 - dr. zakon);
Zakon o porezu na imovinu (“Sl. glasnik RS” br. 26/2001, "Sl. list SRJ", br. 42/2002 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013, 68/2014 - dr. zakon, 95/2018, 99/2018 - odluka US, 86/2019 i 144/2020);
Zakon o socijalnoj zaštiti („Sl. glasnik RS“, br. 24/2011 i 117/2022- odluka US);
Zakon o Zaštitniku građana („Sl. glasnik RS“ br. 105/2021).

Podzakonski akti:

Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih i urbanističkih dokumenata („Sl. list Grada Beograda”, br. 32/2019);
Odluka o izradi Izmena i dopuna Plana generalne regulacije područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd (celine I-XIX) (“Sl. list grada Beograda”, br.74/2019);
Odluka o montažnim objektima (“Sl. list opštine Vrnjačka banja”, br. 67/20 i 25/21);
Odluka o izradi generalnog urbanističkog plana Beograda 2041 („Sl. list Grada Beograda”, br. 74/19);
Odluka o izmeni i dopuni Odluke o izradi Prostornog plana područja posebne namene nacionalnog fudbalskog stadiona („Sl. glasnik RS“, br.18/2022);
Odluka o izmeni i dopuni Odluke o izradi Strateške procene uticaja Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona na životnu sredinu („Sl. glasnik RS“, br. 115/2022);
Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene nacionalnog fudbalskog stadiona- “druga faza”(„Službenom glasniku Republike Srbije” br. 09/2023);
Odluka o proglašenju Spomenika prirode “Parkovi Vrnjačke banje” („Sl. list opštine Vrnjačka Banja”, br.11/2010);
Odluka o izradi Plana generalne regulacije mosta u produžetku Bulevara Evrope u Novom Sad („Sl. lista Grada Novog Sada”, broj 22/2020);



Internet publikacije i članci:

Transparency International(2023). Corruption Perceptions Index 2022 [https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf]

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR), 2023, Corruption and human rights <https://www.ohchr.org/en/good-governance/corruption-and-human-rights>

Transparency international(2023). A guide for professional and trainee planners- CORRUPTION IN URBAN PLANNING [https://images.transparencycdn.org/images/2023_Report_CorruptionInUrbanPlanning_English.pdf]

Transparency International(2023). Tailor- Made laws in the Western Balkans and Turkey [<https://www.transparency.org/en/projects/laws-project/data/belgrade-waterfront>]

SKRAĆENICE

GUP Beograda - Generalni urbanistički plan Beograda

PGR Beograda - Plan generalne regulacije područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd (celine I-XIX)

Izmene i dopuna PGR Beograda - Izmene i dopune Plana generalne regulacije područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd (celine I-XIX)

Izmena i dopuna Plana Beograda na vodi - Izmena i dopuna Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda – područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi“

Plan za Beograd na vodi - Prostorni plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda – područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi“ iz 2014. godine

BRGP - Bruto razvijena građevinska površina

Plan za nacionalni stadion - Prostorni plan područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona

Izmena i dopuna Plana za nacionalni stadion - Prostorni plan područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona - druga faza

SPU - Strateška procena uticaja

GUP - Generalni urbanistički plan

MGSI- Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture

Plan rasporeda montažnih objekata- Plan opštег rasporeda mesta za postavljanje montažnih objekata i mobilijara na javnim površinama

PGR Mosta - Plan generalne regulacije mosta u produžetku Bulevara Evrope u Novom Sadu

MHE - Mala hidroelektrana;

JVP - Javno vodoprivredno preduzeće.



Renewables and Environmental
Regulatory Institute

maj 2023. godine

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu
Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd
Republika Srbija
<https://www.reri.org.rs>