



RERI

Renewables and Environmental
Regulatory Institute

**BORBA ZA JAVNI INTERES
PRAVNIM SREDSTVIMA:
STUDIJA SLUČAJA KABINSKE
ŽIČARE UŠĆE-KALEMEGDAN**

**BORBA ZA JAVNI INTERES PRAVNIM SREDSTVIMA : STUDIJA SLUČAJA KABINSKE
ŽIČARE UŠĆE-KALEMEGDAN**

U trenutku kada nastaje ova publikacija pokušaj izgradnje kabinske žičare (gondole) na potezu od Ušća do Kalemegdana pomalo je zaboravljen i potisnut aktuelnim dešavanjima ili novim i iznenađujućim potezima javnih vlasti, a koji svi za posledicu imaju zauzimanje javnih prostora (možda je tačnije reći uzurpaciju javnih prostora), njihovo uništavanje i rasipanje javnih resursa, a pod prividom nevešto sklopljenog zakonskog i planskog okvira koji ovo otuđivanje javnih prostora omogućava.

Između odluke Upravnog suda od 19. aprila 2019. godine da odloži izvršenje građevinske dozvole za izvođenje pripremnih radova na Kalemegdanu (naglašavamo „da odloži“, konačna odluka nije doneta) i zaustavi sve aktivnosti na izgradnji kabinske žičare Ušće-Kalemegdan do konačne sudske presude, Beograđani, a i svi građani Srbije (bar oni koje je toanimalo, legitimno je i da vas ne zanima) svedočili su neveštoj i gotovo večnoj rekonstrukciji Trga Republike, neodoljivo zaogrnutoj plaštom korupcije (ipak još uvek nedokazane pa otuda samo tako neodoljivo podseća na korupciju), pustošenju šume na Košutnjaku, uništavanju zelenila u centru Beograda, seči drvoreda u Aleksincu, pokušaju regulacije Čingrijine ulice na štetu građana Zvezdare, pokušaju izgradnje luke na Dunavu bez procene uticaja na životnu sredinu, početka izgradnje fabrike guma u Zrenjaninu, opet bez te dosadne procene uticaja na životnu sredinu, i mnogih drugih ovde pomenutih ili nepomenutih pokušaja da se javno dobro podredi privatnom interesu.

Zajednička osobina svih ovih temeljnih napora javnih vlasti da građanima oduzmu javne prostore, i pretvore ih u simbole „zlatnog doba“ ili prosto rezervoare za ekstrakciju javnog novca jeste netransparentnost u donošenju odluka i krhki pravni temelji tog ekstraktivnog mehanizma - dovoljni da zadovolje formu (sve je urađeno u skladu sa zakonom) ali nedovoljni da izdrže elementarnu kritiku struke i pravne logike. To što ne svedočimo svakodnevnom urušavanju ovih kula od slonovače nije posledica nedostatka znanja i argumenata, već slabosti institucija duboko zarobljene države.

Ono što slučaj „gondole“ izdvaja jeste upravo odluka Upravnog suda da uvaži argumente jednog udruženja koje se bavi zaštitom životne sredine i odluči da privremeno zaustavi projekat iza koga stoji Država, Grad, Predsednik. Takav razvoj događaja daje nam za pravo da verujemo da pravna država u Srbiji postoji i izvan udžbenika prava i naučne literature i da naponi svih onih pojedinaca, aktivista i udruženja, koji nastoje da odbrane javni interes nisu uzaludni. Zbog te osobenosti ovog slučaja odlučili smo da pravne argumente predstavimo javnosti.





Šta je prethodilo postupku pred Upravnim sudom

Izgradnja gondole je kapitalni projekat koji se u potpunosti finansira javnim novcem i gradi na javnim površinama, parkovima, reci i zaštićenom kulturnom dobru - Beogradskoj tvrđavi. Javne vlasti, pre svih i pre svega, imaju obavezu da pokažu najviši stepen odgovornosti prema očuvanju javnog dobra i poštovanju zakona. Građani imaju pravo da se informišu o tome šta se, i na osnovu kojih propisa, dešava u njihovom gradu i njihovim parkovima i finansira njihovim novcem.

*Iz saopštenja za medije Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu,
01.04.2019.*

Pripreme za realizaciju projekta izgradnje kabinske žičare započete su usvajanjem Odluke o izradi Plana detaljne regulacije za gondolu Kalemegdan-Ušće, gradske opštine Stari grad i Novi Beograd (Sl. list Grada Beograda br. 19/2017). Plan detaljne regulacije usvojen je 2018 godine (Sl. list Grada Beograda br. 65/2018) čime je postavljen planski osnov za realizaciju projekta. Ovaj izuzetno važan korak u realizaciji projekta nije naišao na značajno interesovanje javnosti. Osim usamljenih pokušaja aktivista pokreta „Ne davimo Beograd“ i retkih stručnjaka koji su nastojali da ukažu na probleme u vezi sa ovim planom javnost je „dobrovoljno pristala“ da ne učestvuje u fazi izrade i usvajanja plana detaljne regulacije. Zapomaganje za prosutim mlekom obično ne daje rezultate pa ni u ovom slučaju ništa ne pomaže da podsećamo da smo, kao zajednica, propustili da u ranoj fazi utičemo na ishode javno-političkih odluka. Uticaj javnosti na usvajanje planskih akata u Srbiji nije veliki, obično prođe ono što su izrađivači plana hteli da prođe. I obično zbog toga što javnost odluči da neće u tome da učestvuje. Kada građani, bar oni kojima obrazovanje, znanje i stručnost, kao i poznavanje posledica netransparentnih odluka javnih vlasti, nameće odgovornost da javno iznesu svoje mišljenje, budu aktivno učestvovali u procesima donošenja odluka onda ćemo moći da sudimo o tome da li takvo učešće daje rezultate. Do tada, ocena da „ne možemo ništa da uradimo“ i „nas niko ništa ne pita“ predstavlja ništa drugo nego izgovor za nečinjenje.

O problemima usaglašenosti plana detaljne regulacije sa hijerarhijski višim planskim aktima biće reči kasnije.

Seča stabala na Ušću i Kalemegdanu

Već je rana faza realizacije projekta izgradnje gondole obeležena nezakonitom sečom stabala i kršenjem procedura koje su organi javnih vlasti bili dužni da poštuju i tako pokažu da su odgovorni prema svom gradu i zakonima Republike Srbije.

Seča stabala na lokacijama Park „Ušće“ i Kalemegdan, 12. i 13. marta 2019. godine, izvršena je u okviru pripremnih radova za koje JP „Skijališta Srbije“ nije imalo građevinsku dozvolu, a za čije je izvođenje istu bilo u obavezi da pribavi. Zanimljivo je



pogledati dokumentaciju i mišljenja Stručne komisije Sekretarijata za komunalne i stambene poslove grada Beograda, povodom seče stabala na Ušću i Kalemegdanu.

Stručna komisija Sekretarijata za komunalne i stambene poslove grada Beograda izradila je 07.03.2019. godine Zapisnik o izvršenom uviđaju u Parku Ušće (III-02 broj: 352-208/19 od 07.03.2019. godine). U ovom zapisniku konstatovano je da su, od ukupno 108 stabala koliko je predviđeno za seču, „**102 stabla zdrava i da sa stručnog aspekta nema osnova za njihovo uklanjanje.**“ Međutim, navodi se dalje u zapisniku, kako se radi o projektu od interesa za Republiku Srbiju i grad Beograd Stručna komisija daje saglasnost za seču zdravih stabala.

Opštinska uprava opštine Novi Beograd nije gubila vreme. Već 08.03. donela je Rešenje koji se odobrava JP „Skijališta Srbije“ seča 108 stabala u Parku „Ušće“ (broj Rešenja: VIII-322-50/19 od 08.03.2019. godine).

Nakon ovog rešenja ni JP „Skijališta Srbije“ nisu gubila vreme te je akcija seče uspešno sprovedena u ranim jutarnjim časovima, 12. marta 2019. godine.

Međutim, JP „Skijališta Srbije“ su zanemarile jednu činjenicu koja njihov postupak seče čini nezakonitim, uprkos saglasnostima koje su dobili. Naime, u pouci o pravnom leku rešenja kojim je odobrena seča navedeno je da se protiv rešenja može izjaviti žalba Veću gradske opštine Novi Beograd, i to u roku od 15 dana. A kako se niti jedna od stranaka u postupku nije odrekla prava na žalbu (bar RERI nema takva saznanja) to je rešenje postalo pravosnažno tek 15 dana nakon dostavljanja, a svakako ne pre 13. marta. Prilično je, dakle, izvesno, da je seča u Parku „Ušće“ nezakonita. Možda je upravo zbog ove okolnosti opština Novi Beograd odbila da Regulatornom institutu za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) dostavi dokumentaciju o seči u zakonom utvrđenom roku od 15 dana.

Sličan scenario se ponovio na opštini Satri Grad, gde je JP „Skijališta Srbije“ 13. marta 2019. godine poseklo 47 stabala, u parku Kalemegdan i neposrednoj okolini, a na osnovu Rešenja Odeljenja za komunalne poslove i komunalnu inspekciju gradske opštine Stari Grad (VII Broj: 352-77/19 od 08.03.2019. godine). I u ovom slučaju Stručna komisija Sekretarijata za komunalne i stambene poslove grada Beograda u svom zapisniku (III-02 broj: 352-256/19 od 07.03.2019.) je konstatovala da od 47 stabala njih 35 jesu zdrava i, sa stručnog aspekta nema osnova za njihovo uklanjanje. I u ovom slučaju Stručna komisija se pozvala na interese Republike Srbije i grada Beograda. Ponovo je seča izvršena pre isteka roka za žalbu na rešenje, odnosno pre pravosnažnosti rešenja. Međutim, u ovom slučaju okolnosti koje su nastale neposredno posle seče ukazuju na to koliko je insistiranje na pravosnažnosti rešenja bitno. Naime, Veće gradske opštine Stari Grad je 13. marta ukinulo rešenje opštinske uprave kojom je odobrena seča (Rešenje Veća I-03 Broj: 020-3-75/19 od 13.03.2019. godine). Ovaj postupak Veća gradske opštine Stari Grad ukazuje da je izvesno postojala mogućnost žalbe na rešenje koje je donela opštinska uprava. Mi to sada ne možemo sa sigurnošću znati a seča po ubrzanom postupku, i pre pravosnažnosti rešenja, nas je onemogućila da saznamo.

Zašto je JP „Skijališta Srbije“ toliko žurilo da „završi pos'o“ i poseče stabla na Ušću i Kalemegdanu? Odgovor na ovo pitanje nalazimo u Rešenju Zavoda za zaštitu prirode od 13.02.2019. godine (03 broj: 020-410/2) gde je navedeno da „*period gnežđenja ptica*



prisutnih na području izgradnje kabinske žičare uslovljava zabranu izvođenja radova u periodu od 15. marta do 15. avgusta, osim ukoliko rezultati monitoringa ne pokažu drugačije.“ Dalje u ovom rešenju stoji da monitoring ptica treba otpočeti u februaru 2019. godine. Upravo se na ovo Rešenje Zavoda pozvala i Stručna komisija Sekretarijata za komunalne i stambene poslove grada Beograda.

Međutim, važno je skrenuti pažnju da uslovi Zavoda za zaštitu prirode nisu izdati radi odobravanja seče stabala već po zahtevu Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture a za potrebe izrade lokacijskih uslova za izgradnju gondole. Dalje je vredno skrenuti pažnju da su ti lokacijski uslovi (ROP-MSGI-1317-LOC-1/2019; zavodni broj 350-02-00033/2019-14) izdati 14.02.2019. godine a građevinska dozvola 01.04.2019. godine.

Prethodna razmatranja upućuju na zaključak da je Investitor, JP „Skijališta Srbije“, izvršio je seču više od 150 stabala u parku „Ušće“ i parku „Kalemegdan“, bez pravosnažnog rešenja o odobrenju i bez građevinske dozvole.

Osporavana građevinska dozvola

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture donelo je 01.04.2019. godine Rešenje o građevinskoj dozvoli broj: 351-02-00063/2019-07 („Građevinska dozvola“), kojom se dozvoljava investitoru JP „Skijališta Srbije“ i sufinansijeru Gradu Beogradu izvođenje pripremnih radova za izgradnju stanice gondole „Kalemegdan“, koji obuhvataju postavljanje gradilišne ograde, postavljanje instalacija i opreme privremenog karaktera za potrebe izvođenja radova, zemljane radove i radove na stabilizaciji terena i osiguranja iskopa prema susednim parcelama bušenim šipovima, sve na katastarskoj parceli broj 64/17 KO Stari grad, na teritoriji grada Beograda. Investitor je bio obavezan da pre početka radova prijavi početak građenja Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i da obezbedi stručni nadzor u toku građenja objekta, odnosno izvođenja radova za koje je izdata Građevinska dozvola. Građevinska dozvola je izdata na osnovu Lokacijskih uslova Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture br. 350-02-00033/2019-14 (ROP-MSGI-1317-LOC-1/2019) od 14.02.2019. godine („Lokacijski uslovi“), koji su sastavni deo dozvole.

Na osnovu izdate Građevinske dozvole, nadležno Ministarstvo je dana 05.04.2019. godine izdalo potvrdu o prijavi izvođenja pripremnih radova za izgradnju stanice gondole broj 351-06-00347/2019-07 (ROP-MSGI-1317-WA-3/2019) na način definisan u opisanoj Građevinskoj dozvoli.

Tužba Upravnom sudu – argumenti i dokazi

RERI je 17.04.2019. godine podneo tužbu Upravnom sudu, protiv Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, radi poništaja izdatog rešenja o građevinskoj dozvoli od 01.04.2019. godine kao nezakonitog, sa zahtevom za odlaganje izvršenja konačnog upravnog akta.



Neusklađenost sa Pravilnikom o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem

Građevinskom dozvolom se investitoru, JP „Skijališta Srbije“ dozvoljava izvođenje pripremnih radova za izgradnju stanice gondole „Kalemegdan“, koji obuhvataju postavljanje gradilišne ograde, postavljanje instalacija i opreme privremenog karaktera za potrebe izvođenja radova, zemljane radove i radove na stabilizaciji terena i osiguranja iskopa prema susednim parcelama bušenim šipovima, pri čemu se predmetni radovi izvode na katastarskoj parceli 64/17, K.O. Stari Grad. Sastavni deo ovog rešenja su i Lokacijski uslovi, kojima nije direktno predviđeno izvođenje radova na katastarskoj parceli 64/17, ali jeste na katastarskim parcelama 64/1 i 70/1 a od kojih je deobom nastala parcela 64/17, te se shodno čl. 17. st. 3. Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem (Službeni glasnik RS, br. 113/2015, 96/2016 i 120/2017) na novonastalu parcelu 64/17 imaju primeniti Lokacijski uslovi i ograničenja koja važe i za parcelu 64/1.

U obrazloženju Građevinske dozvole navedeno je da je „priložena sva potrebna dokumentacija“, te da su ispunjeni formalni uslovi za postupanje po zahtevu propisani Pravilnikom o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem. Međutim, članom 31. Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem utvrđena je obaveza da se uz prijavu radova, u skladu sa izdatom građevinskom dozvolom, ili privremenom građevinskom dozvolom, dostavi **i saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu**, ako je obaveza njene izrade utvrđena propisom kojim se uređuje procena uticaja na životnu sredinu, odnosno odluka da nije potrebna izrada studije za objekte za koje se u skladu sa tim propisom može zahtevati izrada te studije.

Investitor zahtev iz čl. 31. Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem nije mogao da ispuni. Ministarstvo zaštite životne sredine je donelo Rešenje (353-02-00206/2019-03 od 25.02.2019. godine) kojim je utvrdilo da je potrebna procena uticaja na životnu sredinu projekta kabinske žičare (gondole) Ušće-Kalemegdan. Međutim, postupak koji je započet ovim Rešenjem još uvek nije okončan. Imajući to u vidu Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture nije ni moglo da izda potvrdu prijave radova, što je učinilo, i na taj način je prekršilo Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014 i 83/2018) („ZPI“) i Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem.

Članom 2. stav 1 (30) ZPI izgradnja objekta definisana je kao „**skup radnji koji obuhvata: prethodne radove, izradu i kontrolu tehničke dokumentacije, pripreme radove za građenje, građenje objekta i stručni nadzor u toku građenja objekta**“. Prema tome, proizilazi zaključak da bi eventualnim započinjanjem pripremnih radova na osnovu izdate Potvrde o prijavi radova, bila de facto i de iure započeta izgradnja gondole, a za šta nisu ispunjeni zakonski uslovi.



Nezakonitost planskog osnova

Pored već navedenih argumenta pravni tim RERI-ja je istakao i nezakonitost planskog osnova za izdavanje lokacijskih uslova i građevinske dozvole. Plan detaljne regulacije za gondolu Ušće-Kalemegdan („Službeni list Grada Beograda“, br. 65/18) („PDR“) je nezakonit, te da su shodno tome i izdati Lokacijski uslovi, a posledično i Građevinska dozvola nezakoniti, a shodno tome i potvrda o prijavi radova.

Naime, PDR je donet na osnovu Generalnog urbanističkog plana Beograda („GUP“) i Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd („Službeni list Grada Beograda“, br. 20/16) („PGR“), koji predstavlja neposredno viši planski dokument u odnosu na PDR.

Čl. 33 st. 1 ZPI-a propisuje da „dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja moraju biti usklađeni, tako da dokument užeg područja mora biti u skladu sa dokumentom šireg područja“, dakle, niži planski dokument mora biti usklađen sa višim planskim dokumentom.

PGR u delu „A OPŠTI DEO“, tačka 4, podnaslov „Beogradska tvrđava“ propisuje da se **„zabranjuje postavljanje dalekovoda, žičanih sajli za alternativni prevoz i rekreaciju naročito u području Beogradske tvrđave i u njenim širim vizurama i akvateritorijalnim obuhvatima“**. U konkretnom slučaju to znači da je planom višeg ranga u odnosu na PDR izričito zabranjeno postavljanje stubova i žičanih sajli na širim vizurama Beogradske tvrđave. Zapravo, PGR jedino razrađuje trase žičare Makiš i Avala (strana 123. PGR).

Nadalje, GUP na strani 51 navodi da „ukoliko se pokaže u saobraćajnom smislu efikasno i ekonomski opravdano, kako za korisnike tako i za prevoznike i grad, potrebno je u narednom periodu aktivnosti usmeriti ka stvaranju uslova za razvoj javnog saobraćaja na rekama Savi i Dunavu kao i razvoju komplementarnih vidova saobraćaja, kao što su uspinjače, liftovi, pokretna stepeništa, žičare i sl. Razvoj komplementarnih vidova saobraćaja razvijati na lokalitetima i koridorima koji pored prirodnih predispozicija za njihov razvoj imaju i pozitivne saobraćajne efekte kao i uticaj na turističku ponudu grada kao npr. povezivanje savskog i dunavskog priobalja sa Terzijskim grebenom, povezivanje atraktivnih lokaliteta na desnoj obali Save sa sremskim područjima grada, Adom Ciganlijom, Velikim ratnim ostrvom i dr.“ Dakle, GUP predviđa mogućnost izgradnje žičare na rekama Savi i Dunavu, a uopšte ne razmatra ni kao mogućnost izgradnju iste na području Kalemegdana. GUP i dalje razvoj komplementarnih vidova saobraćaja predviđa kao mogućnost, dok PGR, kao neposredni niži plan koji detaljno razrađuje GUP, **izričito zabranjuje postavljanje žičare na području Beogradske tvrđave**. Dakle, bilo bi suvišno da i GUP izričito zabrani izgradnju gondole na Kalemegdanu, kao što to čini PGR. Drugo, GUP izričito zabranjuje izgradnju visokih objekata (viših od 32m) na području Beogradske tvrđave, dok bi visina postavljenih stubova gondole iznosila ukupno 42,5 metara.

PDR na strani 2, tačka 1.2.2, u stavu prvom, ističe da planski osnov za izradu i donošenje ovog plana čine gore pomenuti GUP i PGR, dok se u stavu drugom u okviru iste tačke, selektivno citiraju pojedini navodi iz gore citiranih odredbi GUP-a, a u stavu trećem iste tačke, navodi se da „u slučaju da su odredbe planova koji čine planski osnov međusobno neusaglašene, primenjuju se odredbe plana višeg reda, a u skladu sa članom 33. Zakona



o planiranju i izgradnji, koji propisuje obavezu usklađenosti planskih dokumenata užeg područja sa dokumentima šireg područja“.

Iz navedenog zaključujemo da je više nego evidentno da PDR nije usklađen sa PGR kao planom višeg ranga, pa ni sa GUP, a ponajmanje sa ZPI.

Budući da PGR izričito zabranjuje izgradnju žičare na području Beogradske tvrđave, jasno je da PDR nije mogao imati svoj planski osnov donošenja u navedenom planu višeg ranga. Takođe, planski osnov za PDR nije mogao da bude ni GUP, najpre, dok je na snazi PGR, isti se ne može preskočiti, budući da ih primena imperativne norme iz čl. 33 ZPI dovodi u vezu, a drugo, GUP, kako smo gore naveli, predviđa mogućnost izgradnje žičara na drugim mestima, a ne na Beogradskoj tvrđavi, a još i izričito zabranjuje izgradnju visokih objekata na ovoj lokaciji.

Imajući ovo u vidu, može se zaključiti da GUP i PGR nisu „međusobno neusklađeni“, već naprotiv, PGR samo dodatno precizira odredbe GUP-a, izričito zabranjujući izgradnju žičare na području tvrđave, te ni u čemu nije u suprotnosti sa GUP-om.

Nepostojanje saglasnosti na procenu uticaja na životnu sredinu

Članom 5. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu (Službeni Glasnik RS, br. 135/2004 i 36/2009) propisano je da „nosilac projekta za koji je obavezna procena uticaja i projekta za koji je utvrđena potreba procene uticaja, **ne može pristupiti realizaciji, odnosno izgradnji i izvođenju projekta bez saglasnosti nadležnog organa na studiju o proceni uticaja**“.

Članom 18. istog zakona propisano je da su „studija o proceni uticaja i saglasnost na studiju o proceni uticaja, odnosno odluka da nije potrebna procena uticaja na životnu sredinu, sastavni deo dokumentacije koja se prilaže uz zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju ili uz prijavu početka izvođenja projekta (izgradnja, izvođenje radova, promena tehnologije, promena delatnosti i druge aktivnosti)“.

U već pomenutom čl. 31. stav 2 (2) Pravilnika o objedinjenoj proceduri, propisano je da se uz zahtev za izdavanje potvrde o prijavi radova, obavezno podnosi i „saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, ako je obaveza njene izrade utvrđena propisom kojim se uređuje procena uticaja na životnu sredinu, odnosno odluka da nije potrebna izrada studije za objekte za koje se u skladu sa tim propisom može zahtevati izrada te studije“.

Projekat izgradnje kabinske žičare (gondole) Ušće-Kalemegdan realizuje se na prostoru Beogradske tvrđave, nepokretnog kulturnog dobra od izuzetnog značaja, Kalemegdanskog parka koji čini sastavni deo Beogradske tvrđave i predstavlja javnu zelenu površinu, arheološkog nalazišta „Antički Singidunum“, kulturnog dobra pod zaštitom od 1964. godine i Parka Ušće, javne zelene površine.

Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu (čl. 2. st. 1. tačka 5.) definisano je da procena uticaja jeste preventivna mera zaštite životne sredine čiji je cilj da se prikupe podaci i predvide štetni uticaji određenih projekata na, između ostalog, materijalna i kulturna dobra, kao i da se utvrde mere kojima se štetni uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti imajući u vidu izvodljivost tih projekata. Iz zakonom utvrđene definicije procene uticaja na životnu sredinu jasno se vidi da se radi o meri koja je preventivna, odnosno, sprovodi se pre realizacije projekta i u onoj fazi kada je štetne uticaje moguće



sprečiti, smanjiti ili otkloniti. Zbog toga je jasno da se procena uticaja mora sprovesti pre nego što su sve odluke u vezi sa projektom donete odnosno, najkasnije pre nego što se izda građevinska dozvola, a naročito potvrda o prijavi radova.

Čl. 3. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu utvrđeno je da se ista sprovodi i za projekte koji se planiraju u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra. To nedvosmisleno potvrđuje i Uredba o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu (Sl. glasnik RS, br. 114/2008).

Pravilnikom o sadržini studije o proceni uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik RS, br. 69/2005), čl. 6-7, utvrđeno je da je, u postupku izrade studije o proceni uticaja, u opisu činilaca životne sredine za koje postoji mogućnost da budu znatno izloženi riziku usled izvođenja predloženog projekta naročito potrebno opisati i nepokretna kulturna dobra, arheološka nalazišta i ambijentalne celine, kao očigledne činioce životne sredine. U istom Pravilniku, u čl. 7. utvrđeno je da opis mogućih značajnih uticaja projekata na životnu sredinu mora obuhvatati i opis uticaja na nepokretna kulturna dobra i njihovu okolinu.

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i pripadajući podzakonski akti predstavljaju integralni deo pravnog sistema Republike Srbije i njihova primena u postupku izdavanja građevinskih dozvola nije fakultativna već obavezujuća. Sprovođenjem procene uticaja na životnu sredinu otklanjaju se potencijalni značajni negativni uticaji na životnu sredinu a, u ovom konkretnom slučaju, otklanjaju se rizici nastanka nenadoknadive štete koja može nastati izvođenjem zemljanih radova i radove na stabilizaciji terena i osiguranja iskopa prema susednim parcelama bušenim šipovima na prostoru arheološkog nalazišta „Antičkog Singidunuma“.

Nikakve druge mere ne mogu osloboditi nosioca projekta obaveze da procenu uticaja sprovede na način koji je propisan zakonom.

Dodatno, Lokacijskim uslovima je (tačka XI) izričito predviđeno da je „pre podnošenja zahteva za prijavu radova, potrebno od ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine pribaviti saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu“.

Dakle, pozitivnim propisima i Lokacijskim uslovima izričito je propisano da je saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu neophodan preduslov za dobijanje građevinske dozvole, odnosno, za podnošenje zahteva za prijavu radova, što investitor ni do današnjeg dana nije pribavio.

Pravni time RERI-ja je istakao još jedan od zakonom propisanih razloga za podnošenje tužbe i pokretanje upravnog spora, odnosno, to što je činjenično stanje nepotpuno ili netačno utvrđeno. Ovo iz razloga što na osnovu navedene dokumentacije i sprovedenih istraživanja nije mogao biti utvrđen stvarni uticaj projekta na životnu sredinu, a što je jedino moglo biti utvrđeno procenom uticaja na životnu sredinu, na koju nije dobijena saglasnost. Takođe, nije istražen ni stvarni arheološki značaj pomenute lokacije i šteta koja bi mogla da nastane izvođenjem radova na istoj.



Aktivna legitimacija podnosioca tužbe

Jedno od najvažnijih postignuća ovog sudskog postupka jeste priznanje aktivne legitimacije tužiocu, odnosno, priznanje svojstva stranke RERI-ju u ovom upravnom sporu. Pravni tim RERI-ja pre svega je istakao da član 44 st. 3 Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/2016 i 95/2018) propisuje da „zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti, koji su organizovani saglasno propisima, mogu da imaju svojstvo stranke u upravnom postupku ako ishod postupka može da utiče na interese koje zastupaju“. RERI se pozvao i na propise u oblasti zaštite životne sredine te na činjenicu da zelene površine, materijalna i kulturna dobra zapravo predstavljaju činioce životne sredine u urbanom okruženju, što RERI, kao udruženje koje se bavi zaštitom životne sredine upravo čini zastupnikom kolektivnih interesa i širih interesa javnosti.

Međutim, upravo je status RERI-ja kao stranke u postupku osporen od strane tuženog (Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture) između ostalog zbog toga što se, prema navodima tuženog, RERI bavi zaštitom životne sredine a ne zaštitom kulture i zaštićenih kulturnih dobara (Dopis br. 351-02-00063/2019-07 od 09.05.2019. godine). Upravo je zbog ovako „uskog“ tumačenja jednog od elementarnih prava udruženja, prava da javne interesa brane pred sudovima, od strane izvršne vlasti, aktivna legitimacija RERI-ja u ovom sudskom postupku važna za buduću sudsku praksu i dalji razvoj prava na pristup pravdi u pitanjima životne sredine.

Odluka Upravnog suda

Upravni sud je dana 19.04.2019. doneo Rešenje 7 U 6063/19 kojim je usvojio zahtev tužioca (RERI-ja) i odložio izvršenje rešenja Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture br. 351-02-00063/2019-07 od. 01.04.2019. godine do donošenja sudske odluke. To znači da je Upravni sud, vrednujući priložene argumente i dokaze usvojio zahtev RERI-ja za odlaganjem izvršenja rešenja. Zahtev RERI-ja bio je zasnovan na članu 23. Zakona o upravnim sporovima (Službeni Glasnik RS, br. 111/2009) kojim je propisano je da „po zahtevu tužioca, sud može odložiti izvršenje konačnog upravnog akta kojim je meritorno odlučeno u upravnoj stvari, do donošenja sudske odluke, ako bi izvršenje nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća ili nenadoknadiva šteta protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu“.

Upravni sud je u predmetnom slučaju zaključio da je zahtev tužioca osnovan, da su ispunjeni kumulativno propisani uslovi iz člana 23. st. 2. Zakona o upravnim sporovima za odlaganje izvršenja navedenog rešenja, te posebno istakao da „imajući u vidu da predmetni pripremni radovi treba da se obave na nepokretnom kulturnom dobru od izuzetnog značaja, po oceni suda izvršenjem rešenja (građevinske dozvole) bi se nanela šteta širim interesima javnosti, radi čije je zaštite tužilac organizovan saglasno propisima, koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela nenadoknadiva šteta protivnoj strani.“



Epilog

Tužba pred Upravnim sudom, i rešenje Upravnog suda, zaustavili su nastavak realizacije projekta gondole Ušće-Kalemegdan. Ova Odluka Upravnog suda nije konačna, već se čeka konačna presuda. Ono što sa sigurnošću možemo da zaključimo jeste da je, u ovom slučaju, primena dostupnih pravnih lekova omogućila zaštitu javnog interesa i sačuvala Beogradsku tvrđavu. U međuvremenu brojni stručnjaci i udruženja za zaštitu kulturnog nasleđa aktivno su se uključila u borbu za očuvanje Beogradske tvrđave. Svi oni zaslužuju poštovanje i svojim delovanjem pokazuju da znanje i stručnost mogu da se suprotstave zloupotrebi javnih ovlašćenja koja su obeležila realizaciju projekta gondole. Svoj doprinos institucionalnoj borbi stručnjaci i aktivisti su posebno dali kroz postupak procene uticaja na životnu sredinu koji je još uvek u toku. Evropa nostra Srbija je nominovala Beogradsku tvrđavu sa Ušćem za program „Sedam najugroženijih“ spomenika Evrope 2020. godine. Odluka i dalje nije doneta ali sama činjenica da proglašenje za najugroženiji kulturni spomenik u Evropi čekamo kao spasonosno rešenje za Beogradsku tvrđavu govori o tome kakva je sudbina javnog dobra u zagrljaju zarobljene države.

Beograd, mart 2020.

Autori:

Jovan Rajić, advokat, Predsednik Upravnog odbora RERI-ja

Marko Pavlović, advokat i član pravnog tima RERI-ja

Mirko Popović, Programski direktor RERI-ja

Napomena:

Studija slučaja izrađena je u okviru projekta „Dozvolite da pričamo o dozvolama – građevinske dozvole i zarobljavanje javnih resursa“. Projekat se realizuje uz podršku udruženja CRTA. Svi izneti argumenti i stavovi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove donatora i za sve informacije i zaključke iznete u ovoj publikaciji, kao i za njihovu tačnost, isključivu odgovornost snosi RERI.