

УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Булевар Краља Александра 15
Београд

Предмет: Иницијатива за оцену уставности и законитости *Плана детаљне регулације за гондолу Калемегдан-Ушће*

Подносиоци иницијативе:

Удружење „Право на град“
Бул. Арсенија Чарнојевића 36, Нови Београд

Јелена Јеринић, ванредна професорка Правног факултета Универзитета Унион
[REDACTED] Нови Београд

Ксенија Радовановић, маг. инж. арх
[REDACTED] Нови Београд

1. Увод

1.1. На основу члана 167 став 1. т. 1 и члана 168. став 2. Устава Републике Србије (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006) подносимо иницијативу за оцену уставности и законитости Плана детаљне регулације за гондолу Калемегдан-Ушће (*Службени лист града Београда*, бр. 65/18), јер сматрамо да су у супротности са одредбама Устава, Закона о планирању и изградњи (*Службени гласник РС*, бр. 72/009, 81/009-исправка, 64/2010-УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013-УС, 50/2013-УС, 98/2013-УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, надаље и: ЗПИ).

2. Непоштовање одредаба Закона о планирању и изградњи

2.1 План детаљне регулације за гондолу Калемегдан-Ушће (надаље и: ПДР) усвојен је на основу Генералног урбанистичког плана Београда (*Службени лист града Београда*, бр. 11/2016, надаље и: ГУП) и Плана генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – град Београд (целине I – XIX) (*Службени лист града Београда*, бр. 20/2016, 97/2016 и 69/2017, надаље и: ПГР).

2.2 ПГР, који у овом случају представља план вишег реда у односу на оспорени ПДР, изричито забрањује „постављање далековода, жичаних сајли за алтернативни превоз и рекреацију, нарочито у подручју Београдске тврђаве и у њеним ширим визурама и акваторијалним обухватима” (у делу А) ОПШТИ ДЕО, тачка 4. Карактеристичне целине,

поднаслов: Београдска тврђава). У конкретном случају, то значи да је изричито забрањено постављање стубова гондоле на позицији и са трасом предвиђеном оспореним ПДР. Додатно, поред забране постављања стубова и жичаних сајли ширем обухвату Београдске тврђаве, ПГР Београда (у делу Правила уређења и грађења за поједине типове зелених површина Парк, тачка 3.4. Јавне зелене површине и Графички прилог бр. 7-1 до 7-9. „Систем зелених површина” Р 1: 10.000) јасно прописује и забрану изградње подземних и надземних објеката и у целокупном обухвату зоне коју чине парк Пријатељства и део зелених површина у приобаљу десне обале Дунава и леве и десне обале Саве (надаље и: парк „Ушће”).

2.3 Међутим, текст ПДР, на основу погрешног тумачења одредаба Закона о планирању и изградњи, погрешно заснива своје одредбе не на ПГР, већ непосредно на ГУП, који такву забрану не садржи. Наиме, у тексту ПДР, наведено је да „у случају да су одредбе планова који чине плански основ међусобно неусаглашене, примењују се одредбе плана вишег реда, а у складу са чланом 33. Закона о планирању и изградњи, који прописује обавезу усклађености планских докумената ужег подручја са документима ширег подручја.”

2.4 Чак и ако постоји неусклађеност између ПГР и ГУП, овакав поступак Скупштине града Београда је незаконит из више разлога:

- Скупштина Града није овлашћена да цени усклађеност планских аката, те је поступајући на овај начин узурпирала надлежности органа који су на то овлашћени у ЗПИ и поступила супротно одредбама члана 173. ст. 1. т. 2. и члана 174. ст. 1. т. 6. ЗПИ. Узурпирајући надлежности органа државне управе, Скупштина Града поступила је супротно одредбама члана 177, 190. и 191. Устава.
- Плански акт је на снази док не буде стављен ван снаге у одговарајућем поступку, пред надлежним органима управе или Уставним судом. Стављајући по страни ПГР, Скупштина града поступила је супротно одредбама члана 33. ст. 1. ЗПИ, али и општим начелом правне сигурности који је у основи функционисања сваког правног поретка.
- ЗПИ не дозвољава, ни у једном случају, доносиоцу планског акта нижег ранга избор планског акта на коме ће засновати свој план. Норме ЗПИ о хијерархији планских аката су когентне и не дозвољавају одступања у зависности од тога који више одговара намераваној садржини плана нижег ранга. Поступајући на описани начин, Скупштина града Београда додатно је поступила супротно члану 33. ст. 1. ЗПИ.

2.5. Даље, у члану 4. Одлуке о изради Плана детаљне регулације за гондолу Калемегдан - Ушће, градске општине Стари град и Нови Београд (*Службени лист града Београда*, бр. 19/2017), наведено је да ће се „израдом плана детаљне регулације обезбедити плански основ за реализацију гондоле Калемегдан – Ушће, у складу са Планом генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд (целинеI–XIX), (*„Службени лист Града Београда”*, бр. 20/16 и 97/16)”. Како текст ПГР

наводи да усвојени ПДР није у складу са одредбама ПГР, те да се основ за израду ПДР налази у одредбама ГУП а не ПГР, то је јасно да је усвајање ПДР у супротности са Одлуком изради овог планског документа.

2.6 Доносилац планског документа погрешно тумачи и одредбе ГУП за који тврди да дозвољава изградњу гондоле на планираном правцу Калемегдан - Ушће, те из тог разлога одабира ГУП, а не ПГР за плански основ израде ПДР. Наиме, ГУП Београда дефинише високе објекте као „различите врсте објеката, у зависности од контекста а независно од намене” (тачка 2.3.6.3 Високи објекти). За објекте комерцијалне, пословне и стамбене намене дефинисано је да се високим објектима сматра сваки објекат виши од 32m, док је за објекте других намена контекст оно што одређује категоризацију објекта као високог. ГУП одређује зону забране изградње високих објеката као подручје које обухвата простор између улица: Курсулине, Трнске, Краљице Марије, 27. марта, Таковске, Војводе Добрњца, Венизелосове, Скендербегове, Цара Уроша, Високог Стевана, Тадеуша Кошћушка, река Дунав, река Сава до старог Савског моста, Земунски пут, Карађорђева, Војводе Миленка, Сарајевска, Дурмиторска, Вишеградска, Ресавска, Милоша Поцерца, Булевар ослобођења, Крушедолска и Катанићева, која је приказана и на графичком прилогу 8. Ограничења урбаног развоја ГУП Београда. Из горе наведеног, јасно је да је Београдска тврђава, све до саме обале реке Саве, одређена као зона на којој је изричито забрањена изградња високих објеката. ПДР-ом је планирано постављање стубова гондоле висине 42.5m у подножју Београдске тврђаве (ПДР, Графички део, Карта 6 - Илустративни приказ подужног профила гондоле), односно у зони коју ГУП одређује као зону забране изградње високих објеката. Из тога следи да чак ни одредбе ГУП не могу представљати правни и плански основ израде и усвајања ПДР.

2.7. Уставни суд треба да има у виду и да се о горе наведеним питањима изјашњавала и надлежна урбанистичка инспекција, али да је, уместо да искористи своје овлашћење, односно испуни своју дужност из члана 173. ст. 1. т. 2. и провери да ли је плански документ (у овом случају и ПДР и ПГР) израђен и донет у складу са законом и прописом донетим на основу закона, у свом одговору на представку удружења „Право на град” наводи једино процену обрађивача у конкретном предмету о усклађености ПГР и ГУП. Међутим, иако овлашћена и дужна, надлежна инспекција није ову неусклађеност утврдила својим решењем, нити поступила у складу са чл. 174. ст. 1. т. 6. и обавезом да обавести орган надлежан за доношење планског документа или дела планског документа и да предложи министру надлежном за послове просторног планирања и урбанизма покретање поступка за оцену законитости планског документа или дела планског документа, ако утврди да плански документ или одређени део планског документа није донет у складу са законом или да поступак по којем је донет није спроведен на начин прописан законом. Сматрамо да, приликом разматрања основаности ове иницијативе, Уставни суд треба посебно да има у виду неактивност надлежних државних органа, овлашћених за подношење предлога за оцену законитости планских аката.

2.8 Иако је Уставни суд у ранијим одлукама наводио да није у његовој надлежности да оцењује међусобну сагласност плана детаљне регулације и просторног плана, али у предметима у којима је нашао да је надлежни орган поступио сагласно уставним и законским овлашћењима, како у погледу врсте и садржаја плана, тако и у погледу поступка припреме за израду и за доношење плана,¹ сматрамо да у конкретном случају нема места примени такве праксе. У конкретном случају, наиме, питање неусклађености оспореног ПДР са вишим актом није спорна, односно оно се и не поставља, јер су и сам доносилац и орган надлежан за вршење надзора недвосмислено утврдили да та неусклађеност постоји. У овом случају, ради се о очигледном непоступању у складу са горе наведеним одредбама ЗПИ, односно непоштовању законом прописаног поступка за усвајање планског акта, што је у ранијој пракси Уставног суда представљало разлог за утврђивање несагласности са Уставом и законом.²

3. Други недостаци оспореног ПДР од значаја за одлучивање Уставног суда

3.1 На овом месту наводимо да су у оспореном ПДР, односно актима који су донети, погрешним навођењем, односно погрешним и неовлашћеним тумачењем одредаба закона, учињене додатне незаконитости, све у циљу оправдавања чињенице да је ПДР, супротно одредбама ЗПИ, у очигледном нескладу са планом вишег реда.

3.2. У Извештају о обављеном јавном увиду у Нацрт плана детаљне регулације за гондолу Калемегдан - Ушће, као одговор на примедбу (предмет број IX - 03 бр. 350.12-143 од 20.03.2018. године), у тачки 3, наведено је: „У складу са одредбама Закона о жичарама за транспорт лица (Сл. гласник РС, бр. 38/2015) и Правилника о класификацији објеката (Сл. гласник РС, бр. 22/15), гондола представља саобраћајни инфраструктурни објекат од јавног значаја, као и подсистем јавног транспорта лица, те његова изградња у оквиру парка „Ушће” није изричито забрањена одредбама ПГР Београда, а допуштена је одредбама ГУП”. У овом одговору, надлежни орган позива се на изузетак од претходно наведене забране из ПГР Београда, односно одредбу да забрана изградње подземних и надземних објеката у целокупном обухвату парка „Ушће” не важи за „инфраструктурне објекте од јавног значаја и то на начин да не прелазе 1% укупне површине”. Међутим, ова тврдња у потпуности је нетачна. Не постоји одредба цитираног Закона о жичарама за транспорт лица (Сл. гласник РС, бр. 38/2015), нити постоји одредба цитираног Правилника о класификацији објеката (Сл. гласник РС, бр. 22/2015) која одређује гондоле као инфраструктурни објекат од јавног значаја. Због тога, цитирани прописи не могу представљати правни основ за изградњу жичаре на позицији предвиђеној усвојеним ПДР.

3.3. У поглављу оспореног ПДР IV.1. СМЕРНИЦЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПЛАНА наведено је: „У складу са Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 -

¹ В. нпр. решење Уставног суда број IУ-112/2007 од 16. октобра 2008. године.

² В. нпр. решење Уставног суда број IУ број 137/2006 од 20. новембра 2008. године.

исправка, 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14 и 145/14), овај план детаљне регулације представља основ:

- за утврђивање јавног интереса;
- за формирање грађевинских парцела;
- за израду пројекта пејзажног уређења јавних зелених површина;
- за издавање информације о локацији; и
- за издавање локацијских услова.”

Међутим, списку обавезних алата за спровођење предметног ПДР, недостаје одредба о обавези израде урбанистичког пројекта. Ова обавеза прописана је у делу ОПШТИ УСЛОВИ ЗАШТИТЕ Услови чувања, одржавања и коришћења културних добара и добара која уживају претходну заштиту и мере заштите за потребе израде Плана детаљне регулације за гондолу Калемегдан - Ушће, који су издати од стране Републичког завода за заштиту споменика културе у поступку израде предметног ПДР и представљају део документационе основе усвојеног планског документа (Услови бр. 2/2257 од 20.10.2017. године).

3.4. Треба имати у виду и да, иако је у истом поглављу наведено да оспорени ПДР представља основ за утврђивање јавног интереса, ЗПИ уопште не предвиђа могућност да план детаљне регулације буде основ за „утврђивање јавног интереса”. Наиме, члан 10. ЗПИ наводи да документи просторног и урбанистичког планирања садрже податке о подручјима и зонама од посебног значаја, али не успоставља план детаљне регулације као онај документ који такав статус може да успостави.

4. Предлози одлука

4.1 Из наведених разлога, предлагач моли Уставни суд да донесе следећа решења и одлуку:

1)

РЕШЕЊЕ

ПРИХВАТА СЕ иницијатива за оцену уставности и законитости Плана детаљне регулације за гондолу Калемегдан-Ушће (*Службени лист града Београда*, бр. 65/18) и покреће поступак за утврђивање његове неуставности и незаконитости.

2)

ОДЛУКА

УТВРЂУЈЕ СЕ да одредбе Плана детаљне регулације за гондолу Калемегдан-Ушће (*Службени лист града Београда*, бр. 65/18) нису у сагласности са Уставом и Законом о планирању и изградњи (*Службени гласник РС*, бр. 72/009, 81/009-исправка, 64/2010-УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013-УС, 50/2013-УС, 98/2013-УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018).

4.2 Имајући у виду штетне последице по уређење и животну средину града Београда које могу настати на основу овде оспореног Плана, подносиоци иницијативе сматрају да постоје услови за обустављање извршења појединачних аката донетих на основу оспореног Плана, у складу са чланом 168 ст. 4. Устава Републике Србије и чланом 56. Закона о Уставном суду. Због тога, подносиоци иницијативе моле Уставни суд да донесе следеће:

1)

РЕШЕЊЕ

Обуставља се извршење свих појединачних аката или радњи које су предузете или које могу бити предузете на основу Плана детаљне регулације за гондолу Калемегдан - Ушће (*Службени лист града Београда*, бр. 65/18).

Прилози:

- Обавештење број 350-01-01237/2018-18 од 1.11.2018. године, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре - Сектор за инспекцијски надзор - Одељење републичке урбанистичко грађевинске инспекције за инспекцијске послове урбанизма и контролу поверених послова;
- Записник о инспекцијском надзору, број 350-01-01237/2018-18 од 1.11.2018. године, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре - Сектор за инспекцијски надзор - Одељење републичке урбанистичко грађевинске инспекције за инспекцијске послове урбанизма и контролу поверених послова.

У Београду,
дана: 20. марта 2019. године

Подносиоци иницијативе:

за УГ „Право на град”

Јелена Јеринић

