

УСТАВНОМ СУДУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Булевар краља Александра 15

11120 Београд 35, Република Србија

Иницијатива за оцену уставности, законитости и усаглашености са потврђеним
међународним уговором

Уредбе о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Просторног плана подручја посебне
намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за
пројекат „Београд на води“

(„Службени гласник РС“, број 86/2025 од 6. октобра 2025. године)

I. УВОД

Подносиоци иницијативе:

Ову иницијативу подносе стамбене заједнице и појединачни подносиоци (физичка лица) са
адресама у оквиру катастарских парцела обухваћених Просторним планом подручја посебне
намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат
„Београд на води“ (у даљем тексту: **План**), и то у целини – **Блок 50** (К.О. Савски венац).

Стамбена заједница:

Назив стамбене заједнице: Стамбена заједница Краљице Наталије

Матични број стамбене заједнице: [REDACTED]

Адреса стамбене зграде: Краљице Наталије [REDACTED] Београд

Катастарска парцела: [REDACTED], Савски Венац

Овлашћено лице (управник): [REDACTED]

Контакт (телефон и/или е-пошта): [REDACTED]

и остали потписници који су наведени на крају текста ове иницијативе као подносиоци.

Напомена: Сви наведени подносиоци налазе се у катастарској општини Савски венац и
обухваћени су Планом као целина – **Блок 50**.

Непосредна угроженост:

Оспореним изменама и допунама Плана предвиђено је рушење наведених стамбених зграда и
преузимање парцела ради реализације пројекта „Београд на води“. Такав развој догађаја
представља непосредну претњу по уставом зајамчена права подносилаца – право својине на

становима (чл. 58. Устава) и право на дом (чл. 8. ЕКЉП) – будући да им прети принудно исељење и одузимање имовине, а све то ради остваривања *несразмерног* циља – стварања нове зелене површине на месту постојећих објеката, означене као Блок 50 у Плану.



Извод из графичког прилога „Планирана намена површина“ – Блок 50

Станари су већ током јавног увида у Нацрт измена Плана поднели примедбе и истакли да би усвајање оваквог акта озбиљно угрозило њихову имовину и породични живот, али су њихове примедбе одбијене.

- *Прилог: примедбе са јавног увида*

Подносиоци стога имају директан и законски интерес да иницирају оцену уставности и законитости предметне Уредбе, пре него што наступе **ненадокнадиве последице по права станара.**

Правни основ за подношење:

Иницијатива се подноси у складу са чланом 168. став 2. Устава Републике Србије и чланом 50. Закона о Уставном суду. Према Уставу, свако правно или физичко лице има право да покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта посредством иницијативе. Подносилац је овлашћен да покрене ову иницијативу као власник и корисник угрожене имовине. Такође, указујемо да не постоје друге делотворне правне мере којима би станари могли заштитити своја права у конкретном случају – спорни План има карактер општег акта и не подлеже директно управном или судском спору, те је **оцена уставности једини начин превентивне заштите права подносиоца.**

Оспорени акт:

Уредба о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“, донета 2. октобра 2025. године, објављена 6. октобра 2025. године у „Службеном гласнику РС“, бр. 86/2025 и ступила на снагу 7. октобра 2025. године.

Подносиоци оспоравају уставност, законитост и сагласност са потврђеним међународним уговором ове Уредбе у целини, а нарочито одредбе којима се предвиђа **уклањање постојећих стамбених објеката у Блоку 50** (конкретно, стамбених зграда подносилаца) и експропријација приватног земљишта ради реализације пројекта „Београд на води“, што је садржано у:

- одељку „Парк Теразијска тераса 2 (П9 и П10) (блок 50 и 51)“ и графичком прилогу „Планирана намена површина“, Уредбе о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ („Службени гласник РС“, број 86/2025 од 6. октобра 2025. године).

Оспорени План је већ ступио на снагу и ствара правни основ за издавање локацијских услова и грађевинских дозвола инвеститору, те је потребно **хитно поступање Уставног суда ради спречавања штете**.

II. РАЗЛОЗИ НЕУСТАВНОСТИ, НЕЗАКОНИТОСТИ И НЕСАГЛАСНОСТИ СА ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРОМ

Оспорена Уредба је противна Уставу и закону и одредбама потврђеног међународног уговора, Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (**ЕКЉП**), из више разлога који се могу систематизовати у следеће целине: повреда права својине и мирног уживања имовине, повреда права на дом и приватни живот, несагласност са Законом о експропријацији и Законом о планирању и изградњи, техничко-правни аргументи који показују изводљивост решења без рушења, као и одсуство суштинског јавног интереса.

а) Повреда права својине (чл. 58. Устава РС) и права на мирно уживање имовине (чл. 1. Протокола 1 уз ЕКЉП)

Члан 58. Устава јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Право својине може бити одузето или ограничено искључиво у јавном интересу, утврђеном на основу закона и уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Спорна Уредба директно доводи до одузимања имовине подносилаца – њихових станова и земљишта – ради реализације приватног инвестиционог подухвата и формирања зелене површине на том месту. Подносилац указује да такво поступање није у складу са Уставом Републике Србије: спорни пројекат не представља *истински* јавни интерес, већ се ради превасходно о приватној комерцијалној иницијативи.

Формално, Влада је пројекат „Београд на води“ прогласила пројектом од значаја за Републику Србију, како би створила основ за експропријацију. Међутим, суштински посматрано, циљ ове експропријације у Блоку 50 је предаја земљишта и уклањање постојећих домаћинстава ради формирања зелене површине у вези са изградњом луксузних стамбено-пословних објеката од стране приватног инвеститора, уз продају станова на тржишту. Ово није класичан случај изградње јавне инфраструктуре од општег добра (путева, школа, болница), већ пре свега

комерцијални подухват усмерен на профит. Злоупотреба појма „јавни интерес“ огледа се у томе што се интерес инвеститора представља као општи интерес друштва.

Према закону о експропријацији Републике Србије, *није дозвољена експропријација приватне својине у сврху изградње пословних или стамбених комерцијалних објеката, нити објеката за туризам и угоститељство*. Управо због тога је 2015. године донет посебан закон („лекс специјалис“) за пројекат „Београд на води“ којим је проглашен јавни интерес за ову приватну изградњу. Ова околност показује да пројекат по својој природи одступа од уобичајених критеријума јавног интереса. **Подносилац је мишљења да се простим проглашењем пројекта јавним интересом не може оправдати нити прикрити његов суштински приватни карактер.**

Европски суд за људска права је у сличном случају *Volchkova и Mironov против Русије* утврдио да експропријација имовине у корист приватног инвестиционог пројекта, без истински убедљивог друштвеног оправдања, представља повреду права на имовину. У том предмету, локалне власти у околини Москве одузеле су кућу и земљиште једној породици ради изградње стамбене зграде коју је градио приватни инвеститор, правдајући то урбанистичким разлозима. Стразбуршки суд је констатовао да одузимање имовине „*није имало за циљ остварење убедљивог јавног интереса*“, јер је пре свега спроведено ради комерцијалне изградње и естетског уређења, без решавања неког суштинског друштвеног проблема. Чак ни чињеница да је општини додељено 5% станова није могла да учини пројекат друштвено оправданим, јер ниједан новоизграђени стан није био намењен социјалном становању. Паралеле са случајем подносиоца су очигледне: планирана изградња на Савском приобаљу нема компоненту општег добра (осим што се маркетиншки представља као „препород“ града), већ служи комерцијалним интересима инвеститора, па је позивање на „јавни интерес“ у најмању руку упитно и представља кршење чл. 58. Устава.

Чак и у случају када би постојање јавног интереса било могуће оправдати, уставни услов је да се власницима обезбеди накнада најмање у висини тржишне вредности. У овом предмету, међутим, до сада нису дате никакве гаранције да ће накнада бити утврђена на адекватан начин и у складу са међународним стандардима процене, већ постоји основан страх да ће се примењивати проста процена садашње вредности некретнина, без уважавања повећања цене које произилази из саме реализације планиране инвестиције. То значи да би накнада заснована на садашњој процени представљала потцењену вредност. Додатно, понуђено пресељење ван пожељне локације у којој станари деценијама живе не може се сматрати адекватном компензацијом за губитак дома у центру града.

Европски суд за људска права је у предмету *Volchkova и Mironov против Русије* утврдио повреду члана 1. Протокола бр. 1 уз Конвенцију, јер домаћи судови нису озбиљно разматрали примедбе власника на метод процене њихове имовине, а накнада која им је додељена била је очигледно неадекватна. Слично томе, и у овом случају процена накнаде морала би узети у обзир специфичну вредност локације у контексту будућег развоја пројекта (нпр. спекулативни раст цене земљишта по припајању пројекту).

Постоји основан страх да накнада, иако је уставом загарантована, неће бити правична и адекватна, већ симболична у односу на реалну вредност онога што се одузима. Оваква бојазан заснива се и на досадашњим искуствима на овом пројекту, будући да су у јавности већ забележени случајеви (нпр. у Савамали) у којима су власници сматрали понуђене услове неприхватљивим и одбили пресељење.

Право својине није заштићено ако терет наводног јавног интереса пада искључиво на појединце, и то без правичне и пуне накнаде. Уставни суд је дужан да обезбеди правичну равнотежу између захтева јавног интереса и заштите имовинских права грађана. У овом случају та равнотежа је нарушена на штету грађана – очекује се да накнада буде несразмерна вредности онога што подносилац губи, док сав екстрапрофит иде приватном инвеститору. Стога је оспорена Уредба у супротности са чланом 58. Устава Републике Србије и чланом 1. Протокола бр. 1 уз Европску конвенцију о људским правима, јер предвиђа одузимање имовине без доказаног јавног интереса и без обезбеђивања правичне и пуне накнаде.

б) Повреда права на дом и приватни живот (чл. 8. ЕКЉП)

Одузимање породичних станова подносилаца и присилно исељење представљаће озбиљно мешање у њихово право на поштовање дома и приватног породичног живота, загарантовано чланом 8. Европске конвенције о људским правима. Подносиоци истичу да и сам чин доношења Плана, којим су њихове зграде намењене рушењу, већ сада производе **несигурност и психолошки притисак на породице** (живот у ишчекивању исељења). Међутим, кључно је да ће евентуална реализација овог Плана довести до трајног губитка домова за становнике – што спада у најдрастичније облике мешања у право на дом.

Чак и када је мешање у право на дом предвиђено законом и тежи легитимном циљу (нпр. урбанистичко унапређење), оно мора бити „неопходно у демократском друштву“ – у смислу члана 8. Европске конвенције о људским правима – односно *пропорционално* циљу и праћено адекватним процесним гаранцијама.

Европски суд је више пута истакао да **свака особа којој прети губитак дома има право да суд одмери пропорционалност (сразмерност) те мере, уз сагледавање њених личних околности**. Насупрот томе, у нашем правном систему станари обухваћени оваквим Планом немају на располагању поступак у коме би неки независни орган испитао да ли је њихово исељење заиста нужно и оправдано у појединачном случају. Решавање о експропријацији по закону повериће се управном органу, уз могућност судске контроле углавном у погледу законитости поступка и висине накнаде. Међутим, нигде се не разматрају личне прилике подносилаца: да ли имају алтернативни смештај, колика ће штета и последице по њих бити, да ли постоји блажа мера од потпуног исељења, итд. Дакле, изостаје **индивидуална процена пропорционалности (сразмерности)** – све се своди на колективни „јавни интерес“ пројекта. Ово је у директној супротности са стандардима из чл. 8. ЕКЉП.

У предмету *McCaun против Уједињеног Краљевства* (2008) Европски суд је утврдио повреду чл. 8. ЕКЉП јер подносиоцу, коме је запретило исељење из дома, домаћи судови нису омогућили да истакне одбрану засновану на својим личним околностима и несразмерности исељења. Тај случај је поставио принцип да национални систем *мора* пружити могућност судске контроле сразмерности исељења дома, чак и ако је формално правни основ за исељење валидан. Слично томе, у случају *Ivanova и Cherkeзов против Бугарске* (2016) – где је брачном пару претило рушење једине куће зато што је без грађевинске дозволе – Европски суд је **унапред утврдио** да би спровођење рушења без претходног разматрања пропорционалности представљало повреду чл. 8. ЕКЉП. Бугарским властима је наложено да одложи рушење док год се не омогући судска провера да ли су мере нужне и пропорционалне у светлу личних прилика подносилаца. Другим речима, *ниједно лице не сме остати лишено дома, а да није имало могућност да судском поступку докаже несразмерну оштрину такве мере*.

У ситуацији подносиоца, ни План, ни пратећи прописи не предвиђају било какав механизам индивидуалне заштите права на дом. Напротив, концепт Плана је да се терет „развоја“ читавог подручја колективно наметне свим затеченим станарима, без обзира на њихове потребе или рањивост. Међу подносиоцима има и старијих лица, деце, особа којима је ово дугогодишњи дом, можда и болесних или социјално угрожених – све то остаје занемарено. Принцип пропорционалности захтева да се пре најстроже мере (одузимања дома) размотре друге опције, као што су: **да се омогући станарима останак уз урбанистичку интеграцију постојећег објекта, или да се обезбеди одговарајућа замена** – нпр. да им се понуде нови станови у оквиру истог пројекта, сразмерни по квалитету и локацији. Засад таквих гаранција нема.

Подносилац посебно истиче да евентуална новчана накнада, ма колико формално „тржишна“, не може заменити дом у коме су стекли успомене, социјалне везе, близину посла, школе, комшилук. О грубом мешању у животну сферу станара сведочи и чињеница да је поменути „јавни интерес“ пројекта већ довео до контроверзних догађаја (нпр. ноћно рушење објекта у Херцеговачкој улици 2016. године без законите процедуре, што показује спремност носилаца пројекта да циљ оправда сва средства – што не сме постати правило).

С обзиром на наведено, подносилац сматра да је спорни План у супротности са чланом 8. ЕКЉП, јер лишава станаре дома без гарантовања процеса у ком би се ценило да ли је та мера нужна и правично избалансирана у демократском друштву.

в) Несагласност са Законом о експропријацији и Законом о планирању и изградњи

Повреда Закона о експропријацији: Оспорена Уредба је у супротности са важећим законским оквиром експропријације. Поред већ наведеног принципа да експропријација за приватне комерцијалне пројекте није дозвољена по општем закону, спорна је и процедурална страна. Наиме, Закон о експропријацији предвиђа да се јавни интерес утврђује или законом или одлуком Владе у складу са законом. У случају „Београда на води“, јавни интерес је утврђен једним „лекс специјалисом“ из 2015. године за цело подручје, без индивидуалног сагледавања оправданости експропријације за сваку појединачну непокретност. Такав приступ колективне експропријације није у духу Закона, који полази од начела да сваки случај мора бити посебно оправдан. На тај начин интерес приватног пројекта постављен је изнад појединачних интереса грађана, што представља заобилажење законских ограничења. Подносилац додатно истиче да се експропријација може дозволити само ако је неопходна – **а овде је крајње упитно да ли је заиста неопходно рушити све постојеће објекте.** Закон такође налаже обезбеђивање одговарајуће накнаде пре уступања поседа; постоји оправдана бојазан да ће станари бити изложени притиску да се иселе пре коначности решења о експропријацији или пре исплате пуне накнаде, што би било противзаконито. Стога, оспорена Уредба фактички омогућава или подстиче примену експропријације на противправан начин.

Повреда Закона о планирању и изградњи: Закон о планирању и изградњи утврђује поступке и принципе за доношење просторно-планских докумената, уз наглашену важност транспарентности, учешћа јавности и правне сигурности у планирању:

а) Јавни увид и стручна контрола

После израде плана, обавезно је спровођење стручне контроле од стране надлежне комисије, а потом организовање јавног увида трајања најмање 30 дана, уз обавезу обраде и одговора на све пристигле примедбе у формалном извештају (чл. 50. ЗПИ).

б) Потреба за анализом социјалних последица

Закон налаже да приликом израде планских докумената треба узети у обзир и последице по затечено становништво, што укључује социјална питања и правну сигурност грађана, у складу са принципима правичности и учешћа јавности.

в) Нарушена равнотежа јавног и приватног интереса

У конкретном случају, иако је јавни увид формално спроведен, поставља се питање да ли су основни планерски принципи заиста испоштовани. Измене Плана значајно мењају услове живота за затечене станаре, без одговарајуће анализе њихових потреба или социјалног утицаја. Тиме је нарушена равнотежа између јавног и приватног интереса – с обзиром на то да је интерес приватног инвеститора постављен у први план.

г) Искључење стварног процесног учешћа станара

Полазећи од Закона о планирању и изградњи и Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Сл. гласник РС“, бр. 32/2019 и 47/2025), надлежни орган/комисија је била дужна да након јавног увида састави извештај о обављеном јавном увиду који садржи скраћени приказ свих поднетих примедби и изричите закључке по свакој примедби, уз образложење. Тај извештај је обавезни прилог уз предлог планског акта и, као саставни део документације, мора бити доступан јавности на увид током важења планског документа, уз поштовање заштите личних података.

У предмету Уредбе о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ („Службени гласник РС“, број 86/2025), примедбе подносилаца су одбачене без адекватног, поименичног и правно утемељеног образложења у извештају/закључцима комисије, док **извештај о обављеном јавном увиду није учињен доступним јавности ни након усвајања спорних измена Плана**. Тиме је нарушено начело јавности и ефективног учешћа, а процедура прописана законом и подзаконским актом није испоштована у битним елементима.

д) Неусаглашеност са ширим планом – Планом генералне регулације

Постоји основана сумња да спорни План није у потпуној сагласности са ширим и раније усвојеним документима урбанистичког планирања (нпр. Планом генералне регулације – ПГР), посебно у погледу густине градње и начина коришћења обале. Уколико План садржи одредбе које одступају од ПГР-а или важећих закона (нпр. у погледу обавезног садржаја, планских показатеља, заштите животне средине и сл.), доводи се у питање и његова законитост. Тако, на пример, промена намене земљишта из јавне површине у грађевинско земљиште за приватни комплекс могла би бити у супротности са јавним интересом који урбанистички планови треба да штите.

Подносилац нема могућност да детаљно анализира свако појединачно законско неслагање, али указује Уставном суду на потребу да утврди да ли је Уредба донета у оквирима законом дозвољеног. Посебно истичемо да „лекс специјалис“ из 2015. године не може бити у колизији са Уставом и системским законима, те се ни оцена законитости спорне Уредбе не може свести искључиво на њену усаглашеност са тим законом.

Све наведено оправдава обавезу Уставног суда да, поред уставности, испита и законитост оспорене Уредбе, у складу са чланом 167. Устава, односно предлажемо да се утврди повреда

прописане процедуре јавног увида и начела јавности и да се наложи: (1) објављивање и стављање на увид целовитог извештаја о обављеном јавном увиду, уз заштиту личних података; (2) поновно разматрање примедби са појединачним, јасним и правно образложеним закључцима по свакој примедби; те (3) преиспитивање законитости донетог акта у мери у којој су процедурални пропусти могли утицати на исход одлучивања.

г) Техничко-правни аргументи: могућност очувања постојећих објеката у зони предвиђеној за тунел

У оквиру Плана генералне регулације града Београда из 2016. године („Службени лист града Београда“, бр. 20/2016) (ПГР), простор познат као Теразијска тераса, који обухвата и делове улица Краљице Наталије, Ломине, Каменичке и Гаврила Принципа, пренамењен је из стамбене у јавну намену – као зелена површина. У графичким прилозима тог плана ова зона је означена као јавни, претежно неизграђени простор са парковским карактером. Иако није изричито наведено да је таква пренамена извршена ради изградње инфраструктурних објеката, у пратећем тексту плана експлицитно је предвиђено подземно повезивање Савске и Дунавске падине, што се у потпуности поклапа са касније дефинисаном трасом тунела.

Овом променом је у зони постојећих стамбених и пословних објеката наметнут режим јавне површине, чиме је створен формални услов за будућу експропријацију и уклањање. Иако је ПГР формално прошао поступак јавног увида, остаје чињеница да последице ове промене – укључујући и планирано рушење читавих блокова – нису биле довољно транспарентно представљене јавности током фазе планирања, нити су биле предмет темељне техничке анализе или разматрања алтернативних решења.

У међувремену је дошло до значајног технолошког напретка у методама изградње тунела, конкретно применом ТБМ (*Tunnel Boring Machine*) технологије. Ова метода омогућава подземно пробијање тунела без потребе за рушењем површинских објеката, чак и у условима сложене геологије или густо изграђеног градског ткива, што је случај са Теразијском падином. За разлику од методе која подразумева ископавање „отвореног рова“ (*cut-and-cover*), ТБМ технологија своди утицај на површинске структуре на минимум и практично елиминише потребу за масовном експропријацијом.

Додатно, битно је нагласити да се већи део трасе предвиђеног тунела налази у зони фосилног клизишта на Теразијској падини. Савремена геотехничка пракса омогућава стабилизацију тла пре почетка радова, уз прецизна геомеханичка истраживања, што значи да ризици од клизишта не морају нужно бити решавани рушењем објеката, већ се могу успешно превазићи применом инжењерских метода стабилизације. Уосталом, и у Плану детаљне регулације тунелске везе Савске и Дунавске падине, од улице Карађорђево до улице Митрополита Петра, градске општине Стари град, Савски венац и Палилула – који је у фази израде – већ се предвиђају управо оваква решења и наводи могућност задржавања појединих постојећих објеката.

Посебно је важно истаћи да је нацрт новог Плана детаљне регулације тунелске везе Савске и Дунавске падине (нацрт плана „ПДР тунелске везе Савске и Дунавске падине, од улице Карађорђево до улице Митрополита Петра, градске општине Стари град, Савски венац и Палилула“, Одлука о изради плана, Сл. лист Града Београда, број 114/24), управо захваљујући примени ТБМ технологије, у потпуности изоставио решење рушења објеката које је постојало у важећем плану. Док је претходни план, заснован на застарелој методи изградње „отвореним ровом“, предвиђао масовну експропријацију и уклањање читавих блокова, нови план је такво решење одбацио као непотребно и превазиђено. На тај начин показано је да

је капитални инфраструктурни пројекат могуће реализовати без драстичних интервенција у постојећем градском ткиву и без социјалних и економских последица које би масовна рушења изазвала.

Недвосмислено је, дакле, да:

- постоје техничке могућности да се тунел изведе без рушења постојећих зграда, укључујући и оне у улици Краљице Наталије;
- масовна експропријација и рушење у овом случају нису неопходни, ни технички ни економски оправдани;
- измене Плана из 2025. године нису у довољној мери узеле у обзир нове техничке могућности, нити су усаглашене са обавезом очувања културно-историјског контекста и идентитета локације.

Све наведено показује да се у конкретном случају могу избећи рушења и присилна исељавања, те да предложене мере нису нужно и најцелисходније решење.

- *Прилог: Део графичког прилога – Предлог планиране намене површина, нацрта Плана детаљне регулације тунелске везе Савске и Дунавске падине, од улице Карађорђево до улице Митрополита Петра, градске општине Стари град, Савски венац и Палилула (Одлука о изради плана, Сл. лист Града Београда, број 114/24)*

д) Одсуство суштинског јавног интереса

Јавни интерес утврђен „лекс специјалисом“ из 2015. године био је временски и предметно ограничен на санацију запуштеног приобаља Савског амфитеатра. Измене ППППН из 2025. проширују обухват на уређене, насељене и функционалне делове града, укључујући и комплекс Београдског сајма, што излази изван оквира тог закона. Овде више није реч о обнови запуштеног простора, већ о рушењу легалних и функционалних стамбених, пословних и јавних објеката ради изградње луксузних комплекса.

Такво поступање представља правни преседан, јер се „јавни интерес“ из 2015. не може аутоматски проширити на нове зоне без новог и засебног утврђивања јавног интереса. Уместо конкретне анализе, План користи опште фразе о „развоју града“ и „урбаној обнови“, што није довољно за легитимисање експропријације.

Недопустивост рушења легалних и функционалних објеката без убедљивог јавног интереса потврђена је и у пракси Европског суда за људска права (нпр. *Volchkova и Mironov против Русије*), где је наглашено да естетски или комерцијални мотиви нису довољни. Аналогија са пројектом „Београд на води“ је очигледна: већински приватни карактер инвестиције, уз одсуство социјалне компоненте, не може бити прихваћен као јавни интерес у смислу Устава Републике Србије и ЕКЉП.

Закључно, без новог и конкретно утврђеног јавног интереса, рушење постојећих и функционалних објеката представља злоупотребу института експропријације и грубо одступање од начела владавине права.

Као додатни пример директне несагласности оспореног Плана са важећим прописима Републике Србије, наводимо и следеће:

- У оспореном Плану, у одељку „Парк Теразијска тераса (П5) (блок 49)“ изричито је прописано да „није дозвољена изградња надземних и/или подземних објеката, **осим угоститељског објекта** и објекта (тоалет, туристички пункт) који су у функцији парка“, чиме се недвосмислено допушта **изградња ресторана у јавном парку (!)** који је део просторне културно-историјске целине „Теразије“, која ужива заштиту према Одлуци Владе Републике Србије о утврђивању Теразија за просторну културно-историјску целину 05 бр. 633-150/2020 од 17. јануара 2020. године. Парк Теразијска тераса је јавни парк, у јавној својини Града Београда и са забележбом својства културног добра уписаном у катастру непокретности 30. децембра 2020. и 16. септембра 2022. године.
- Овакво решење је противно јавној намени и режиму заштите културног добра, а и у колизији је са деклараторном одредбом самог Плана о „очувању парка у постојећим границама“.
- Чак петина парка Теразијска тераса (20% укупне површине Блока 48) предвиђена је за изградњу **ресторана** – видети одељак Плана под називом „4.13. ПРЕГЛЕД УРБАНИСТИЧКИХ ПАРАМЕТАРА ПО БЛОКОВИМА“. Имајући у виду да је површина Блока 48 – 10.949,00m², произилази да ће се **ресторан простирати на чак 2.190 m²**. Додатно (а и последично), исти одељак за П5 допушта и до 40% површине под застором, што директно умањује постојећу јавну зелену површину и дерогира јавни интерес очувања парка.
- Такво умањење јавне зелене површине, у заштићеној културној целини, супротно је бројним позитивним прописима Републике Србије:
- **Закон о планирању и изградњи** („Службени гласник Републике Србије“, број 72/2009 и др.) – прописује основна начела која најпре морамо сагледати:
 - члан 11. прописује да је „израда и доношење планских докумената од јавног интереса за Републику Србију“;
 - у дефиницијама овог закона, површине јавне намене обухватају и улице, тргове, јавне паркове и друге просторе за које се утврђује јавни интерес (нпр. зелене површине);
 - члан 99. истог закона предвиђа да се постојеће и планиране површине јавне намене не могу отуђити из јавне својине;
 - чланом 33. закона превиђено је да се у фази израде и доношења планског документа, прибављају сагласности и мишљења, прописани овим законом.
- **Закон о заштити животне средине** („Службени гласник Републике Србије“, број 135/2004 и др.) – Члан 20. посебно уређује јавне зелене површине у насељеним местима. Он прописује да се „јавне зелене површине [...] подижу и одржавају на начин који омогућава очување и унапређивање природних и створених вредности“. Јединица локалне самоуправе дужна је да надокнади свако уништење зелене површине настало услед извођења радова. Ове и друге одредбе цитираног закона штите јавне паркове и зелене површине, јер прописују њихово обнављање у случају да буду оштећене или угрожене услед изградње.

- **Закон о заштити природе** („Службени гласник Републике Србије“, број 36/2009 и др.) – Члан 9. овог закона налаже да се „у поступку израде планова, основа, програма, пројеката, радова и активности ... прибавља акт о условима заштите природе“. Дакле, сваки плански документ мора имати претходно мишљење надлежног завода за заштиту природе, односно министарства надлежног за послове заштите животне средине, при чему такав акт о условима заштите природе садржи нарочито: стручну основу, процену да ли се планирани радови и активности могу реализовати са становишта циљева заштите природе и донетих прописа и докумената, као и правни и стручни основ за утврђене услове и мере, односно забране и ограничења.
- **Закон о културним добрима** („Службени гласник Републике Србије“, број 71/94 и др.) – Чланови 99-103. стриктно регулишу све радове на непокретним културним добрима. Члан 99. прописује да се „мере техничке заштите и други радови којима се могу проузроковати промене облика или изгледа непокретног културног добра“ могу вршити само уз претходно: утврђене стручне услове, сагласност надлежног завода за заштиту споменика културе и све сагласности из области планирања. Члан 103. изричито предвиђа да ће се сваки рад на културном добру, изведен без тих одобрења, прекинути: надлежни завод ће „забрањити даље извођење радова и поднети захтев надлежном органу за рушење, односно враћање у првобитно стање објекта, о трошку инвеститора“. Тиме је недвосмислено забрањена свака неовлашћена интервенција у културно наслеђе – без стручне сагласности надлежних институција (укључујући поред завода и министарство надлежно за послове културе), такви радови су незаконити и подложни рушењу.
- **Закон о јавној својини** („Службени гласник Републике Србије“, број 72/2011 и др.) – Овим законом се уређује да су јавна добра – укључујући природна добра и културна добра – у својини државе или јединица локалне самоуправе и да уживају посебан режим заштите. Члан 10. одређује да су добра од општег интереса (нпр. шуме, заштићена природна добра, културна добра) ствари које су *законом* одређене као добра од општег интереса „због чега уживају посебну заштиту“, а да добра у општој употреби обухватају јавне површине, попут улица, тргова и јавних паркова и да „су због своје природе намењене коришћењу свих“. Овим је законом обезбеђено да се јавне зелене површине (као што је „Теразијска тераса“) третирају као „добра у општој употреби“ и не могу се дати на располагање ради градње угоститељског објекта (ресторана). Додатно, члан 6. обавезује све носиоце права јавне својине да „поступају као добри домаћини“, што значи да су дужни да штите и чувају јавна добра, а не да их отуђују или угрожавају *без постојања јавне користи*.
- С тим у вези, наглашавамо да оспорени План не садржи уставноправно и законски релевантно образложење постојања јавног интереса за предвиђену трансформацију 20% површине парка „Теразијска тераса“ у комерцијалну намену (угоститељски објект).
- Према томе, како доносилац Плана није доказао испуњеност услова из горе наведених закона, може се закључити да би изградња угоститељског објекта (ресторана) на простору јавног парка „Теразијска тераса“ била у супротности са основним циљевима просторно-урбанистичког планирања и прописима Републике

Србије и представљала би девастацију једног од најзначајнијих јавних простора Београда.

- Са извесном дозом ироније, намеће се питање да ли се читав Блок 50 заиста планира уклонити како би се из будућег угоститељског објекта у јавном парку пружиле „нове визуре“ ка пројекту „Београд на води“. Полазећи и од чињенице да је у **нацрту** Плана (који је био предмет јавног увида у јуну 2025. године) обрађивач првобитно исказао амбицију изградње стамбених објеката унутар и на ободима парка, од чега је у финалној, усвојеној верзији одустато тек након више од 10.000 примедби грађана, не можемо а да се не запитамо да ли је овакво решење само прва етапа која, уколико институције остану неме, треба да послужи као увод у нови циклус измена плана – са повратком идеје изградње око 10.000 m² стамбеног простора у парку „Теразијска тераса“ и новим рушењима у његовом окружењу ради подизања стамбено-пословних објеката са „погледом на парк“. Такав развој догађаја представљао би чисто подређивање просторног уређења приватно-комерцијалном интересу, без мерљиве користи за грађане и супротно уставноправним стандардима јавног интереса. Из свих ових разлога, грађење у парку „Теразијска тераса“ се не сме дозволити. У супротном, омогућавање изградње угоститељског објекта у овом простору представљало би опасан преседан, јер би угрозило не само „Теразијску терасу“, већ и друге градске паркове, који би у блиској будућности могли такође бити пренамењени на сличан начин, на штету јавног интереса.

III. Релевантна судска пракса и стандарди

Подносилац се посебно позива на праксу Европског суда за људска права, која представља релевантан и обавезујући оријентир за тумачење Европске конвенције о људским правима за све државе потписнице, па тако и за Републику Србију. У складу са чланом 18. став 2. Устава Републике Србије, ратификовани међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права непосредно се примењују у унутрашњем праву, а домаћи органи су дужни да приликом тумачења и примене права воде рачуна о стандардима и тумачењима која произилазе из судске праксе Европског суда за људска права, у мери у којој су у складу са Уставом Републике Србије.

Следећи случајеви су од значаја:

- *Volchkova и Mironov против Русије* (пресуда ЕСЉП, 28. март 2017, Ап. бр. 45668/05 и др.) – У питању је експропријација приватне куће и земљишта ради изградње стамбено-пословног комплекса од стране приватног инвеститора, уз образложење локалних власти да се тиме „унапређује изглед града“. Европски суд је једногласно утврдио да је дошло до повреде чл. 1. Протокола 1, јер власти **нису доказале постојање убедљивог јавног интереса** за такав захват. Наведено одузимање служило је превасходно приватном интересу (95% новоизграђених станова припало је инвеститору), а компензација исплаћена власницима била је неадекватна и несразмерна у односу на вредност одузете имовине. Овај случај истиче да држава не сме користити експропријацију као средство за погодновање приватним пословним интересима, уколико не постоји јасно утемељен и снажан јавни интерес и обезбеђена правична накнада. Паралела са нашим случајем је очигледна: пројекат „Београд на води“ представља приватну инвестицију у најатрактивнијем делу града, лишену било какве социјалне компоненте или јавне сврхе.

Стога се не може говорити о постојању легитимног јавног интереса у смислу стандарда ЕСЈП, већ искључиво о подређивању права грађана комерцијалним интересима инвеститора.

- *Ivanova и Cherkeзов против Бугарске* (пресуда ЕСЈП, 21. април 2016, Ап. бр. 46577/15) – Случај брачног пара којима је наређено рушење једине куће (саграђене без дозволе). Суд је утврдио да би **спровођење рушења без претходног испитивања пропорционалности представљало повреду чл. 8. Конвенције**. Домаће законодавство није обезбедило поступак у ком би се целисходност рушења преиспитала у односу на личне прилике подносилаца представке, што је ЕСЈП означио као системски недостатак – лице коме прети губитак дома мора имати могућност да иницира поступак у коме би се разматрало да ли постоје блаже мере, колика штета ће настати по њега и слично. Овај стандард директно је релевантан за наш случај: станари немају могућност да спрече губитак дома аргументима о несразмерности, јер правни оквир Србије то не предвиђа у случају планске експропријације.
- *McCann против Уједињеног Краљевства* (пресуда ЕСЈП, 13. мај 2008, Ап. бр. 19009/04) – Случај станара коме је, након породичног спора, престало станарско право те је градско веће тражило исељење без могућности да суд цени његову ситуацију. ЕСЈП је стао на становиште да **свака особа којој прети исељење има право да се пред судом изјасни о разлозима зашто би то било несразмерно** и да суд ту несразмерност узме у обзир. У пресуди је наглашено да околност да је по домаћем праву станар изгубио формално право на стан не ослобађа државу обавезе да разматра пропорционалност исељења у конкретним околностима. Наш правни систем (са изузетком неких случајева станарског права) углавном није усклађен са овим стандардом када је реч о експропријацији и планирању – што је још један аргумент у прилог томе да Уставни суд интервенише и осигура поштовање основних права.
- *James и други против Уједињеног Краљевства* (пресуда ЕСЈП, 21. фебруар 1986, Ап. бр. 8793/79) – Случај се односио на британски закон којим је дугогодишњим станарима омогућено да, чак и без пристанка власника, откупе станове у којима живе, уз плаћање накнаде. Власници су тврдили да је тиме нарушено њихово право на својину. Европски суд за људска права није утврдио повреду Конвенције, прихвативши да је мера имала **јасан јавни интерес у виду социјалне правде – омогућавање ширем кругу грађана да постану власници својих домова и постизање праведније расподеле станова**. Међутим, Суд је у пресуди нагласио да се право на својину може ограничити само ради „стварног и легитимног јавног интереса“, и да сама економска корист једне групе (у том случају станара) није довољна да оправда одузимање или ограничење туђе својине. Управо овај стандард је од пресудне важности за наш случај: док је у Британији мера имала доказиву социјалну сврху, пројекат „Београд на води“ је искључиво комерцијалан, без икакве доказане користи за ширу јавност, што доводи у озбиљну сумњу постојање јавног интереса који би оправдао рушење постојећих зграда.

IV. Предлог привремене мере

Подносиоци посебно предлажу да Уставни суд, на основу члана 168. став 4. Устава и члана 56. Закона о Уставном суду, донесе решење којим ће обуставити извршење појединачних аката и радњи који би могли проистећи из оспореног Плана, све до окончања поступка оцене уставности. Конкретно, предлаже се обустава:

- свих поступака принудног исељења, рушења објеката и експропријације имовине подносиоца који би били предузети на основу Плана;
- издавања грађевинских дозвола или локацијских услова инвеститору на спорним парцелама;
- свих других административних радњи које би довеле до неизбрисивих последица по подносиоце (нпр. закључивање уговора о отуђењу земљишта, припремни радови на терену и сл.).

Подносиоци сматрају да су испуњени сви услови за доношење привремене мере. Спровођење Плана пре коначне одлуке Суда довело би до ненадокнадиве и непоправљиве штете – станари би били трајно исељени, а њихова имовина срушена, што се више никада не би могло исправити, чак ни накнадном исплатом новчане накнаде. Насупрот томе, привремена мера не наноси штету јавном интересу: она само одржава постојеће стање до окончања поступка, без трајног спречавања пројекта, уколико би Суд утврдио његову уставност и законитост. Примат заштите уставности и основних права захтева да се *status quo* очува све док Уставни суд не донесе одлуку.

V. Закључак и предложене мере

Имајући у виду све наведене аргументе, подносилац иницијативе предлаже Уставном суду да:

1. **Покрене поступак** за оцену уставности, законитости и сагласности са потврђеним међународним уговором Уредбе о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ („Службени гласник РС“, број 86/2025 од 6. октобра 2025. године) – будући да је иницијатива образложена и показује да постоје основи сумње да је оспорени општи акт супротан Уставу, ЕКЉП и закону (чл. 53. ст. 1. Закона о Уставном суду).
2. **Донесе решење** којим се обуставља извршење свих појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Плана, а које могу угрозити права станара (као што је детаљно наведено у делу о привременој мери), до коначне одлуке Уставног суда. Ова мера је нужна ради спречавања ненадокнадиве штете и очувања правне сигурности до коначне одлуке Уставног суда.
3. **Утврди да оспорена Уредба није у сагласности са Уставом, законом, односно потврђеним међународним уговором** и сходно томе донесе одлуку којом се тај општи акт укида или поништава. Предлажемо да Уставни суд, у својој одлуци, констатује повреду конкретних одредби Устава (чл. 58. Устава – право својине; чл. 18. Устава – заштита људских права, директна примена ратификованих међународних уговора; начело владавине права из Преамбуле и сл.), несагласност са законом и несагласност оспорене Уредбе са одредбама потврђеног међународног уговора, Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (чл. 1. Протокола 1 уз ЕКЉП – право на мирно уживање имовине, чл. 8 ЕКЉП – право на дом и приватни живот), те да као правну последицу огласи престанак важења Уредбе *ex tunc* или најмање *ex nunc*. Тиме би се спорни План ставио ван снаге, а надлежни органи би били упућени да, уколико је потребно, донесу нови план који ће бити у складу са уставно-правним оквиром и који неће нарушавати права грађана.

Подносиоци се надају да ће Уставни суд препознати друштвени значај овог предмета – он се не тиче само права неколико стамбених заједница, већ поставља принцип да ли је дозвољено подредити Устав и законе интересима појединачног инвеститорског пројекта. Владавина права захтева да ниједан „велики пројекат“ не буде изнад Устава. У конкретном случају, улог су основна имовинска и породична права грађана која заслужују највиши степен заштите.

С обзиром на хитност ситуације (планиране активности на терену могу отпочети сваког тренутка), молимо Уставни суд да поступи без одлагања, донесе решење о привременој мери, и приоритетно размотри ову иницијативу на својој седници.

Подносилац стоји на располагању Суду за све додатне информације.

Дана: 31. октобар 2025. године

Адреса за пријем поште за све подносиоце:

Стамбена заједница Краљице Наталије
Краљице Наталије
11000 Београд

[Остатак странице намерно остављен празан. Следе странице са потписима]

Подносиоци иницијативе за оцену уставности, законитости и несагласности са потврђеним међународним уговором Уредбе о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ – **Стамбене заједнице и верске организације**

Назив	Матични број	Адреса	Катастарска парцела	Контакт подаци (телефон или емаил)	Овлашћено лице	Потпис
		Краљице Наталије Београд				
		Ломина				

Подносиоци иницијативе за оцену уставности, законитости и несагласности са потврђеним међународним уговором Уредбе о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ – **Физичка лица (прва страна)**

Име и презиме	ЈМБГ	Број ЛК	Адреса становања (Блок 50)	Кат парцела	Контакт подаци (телефон или емаил)	Потпис
			Ломина 13	233/2	06	
			Ломина 7	218/2	06	
			Ломина 7	218/2	06	
			Ломина 7	218/2	06	
			Ломина 7	218/2	06	
			Ломина 7	218/2	06	
			Краљице Наталије 14	231	06	
			Краљице Наталије 14	231	06	
			Краљице Наталије 14	231	06	
			Краљице Наталије 2	220/1	06	
			Ломина 11	230/2	06	

Подносиоци иницијативе за оцену уставности, законитости и несагласности са потврђеним међународним уговором Уредбе о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ – **Физичка лица (наставак)**

Име и презиме	ЈМБГ	Број ЛК	Адреса становања (Блок 50)	Кат парцела	Контакт подаци (телефон или емаил)	Потпис
			KRALJICE NATALIJE 6	223		
			Краљице Наталије 6	223		
			KRALJICE NATALIJE 6	223		
			KRALJICE NATALIJE 2	220		
			KRALJICE NATALIJE 16	232		
			KRALJICE NATALIJE 6	223		

Прилози

1. Доказ о својинским правима подносиоца: листови непокретности за Блок 50 и релевантна овлашћења.
2. Примедбе станара поднете у поступку јавног увида (са датумима подношења и доказима о предаји).
3. Изводи из релевантне судске праксе: пресуде Европског суда за људска права:
 - i. *Volchkova и Mironov против Русије*, пресуда ЕСЉП од 28. марта 2017. године, ап. бр. 45668/05 и др.
 - ii. *Ivanova и Cherkeзов против Бугарске*, пресуда ЕСЉП од 21. априла 2016. године, ап. бр. 46577/15.
 - iii. *McCann против Уједињеног Краљевства*, пресуда ЕСЉП од 13. маја 2008. године, ап. бр. 19009/04.
 - iv. *James и други против Уједињеног Краљевства*, пресуда ЕСЉП од 21. фебруара 1986. године, ап. бр. 8793/79.
4. ПДР тунелске везе Савске и Дунавске падине, од улице Карађорђево до улице Митрополита Петра, градске општине Стари град, Савски венац и Палилула – Елаборат за рани јавни увид – текстуални део и извод из графичког прилога „Предлог планиране намене површина“, Одлука о изради плана, Сл. лист Града Београда, број 114/24.

Напомена: Подносилац задржава право да иницијативу допуни новим доказима у току поступка, уколико се појаве додатне релевантне околности (нпр. евентуална решења о експропријацији, нове информације о пројекту и сл.). С поштовањем се очекује поступање Уставног суда у складу са Уставом и законом и доношење одлуке којом ће се заштитити уставност и законитост у Републици Србији.