



Studija slučaja: Prokop

Izgradnja stanične zgrade železničke stanice Beograd Centar (Prokop) predstavlja jasan primer ustupanja državnog zemljišta bez ekonomske računice koja bi to opravdala, sprovedeno mimo zakona i uz saučešće čitavog niza institucija.

Ignorisanje propisa pratilo je i poslednju fazu radova na kolosecima i peronima, kada je 2014. godine ugovor sklopljen u suprotnosti sa antikorupcijskim odredbama Zakona o javnim nabavkama, pošto se ista osoba u postupku javne nabavke pojavila i na strani naručioca i na strani ponuđača kome je posao dodeljen. Upravni sud je nezakonitost konstatovao, ali čitav postupak nije okončan pre nego što su sami radovi završeni¹. Upitan o presudi Upravnog suda prilikom svečanog otvaranja Prokopa u januaru 2016. godine, Aleksandar Vučić – tada u ulozi premijera – zamolio je novinarku Istinomera da ne sluša takve stvari na taj dan. „Za razliku od drugih neću da dozvolim da mi oni koji najmanje imaju prava da o tome govore, da govore o bilo kakvoj korupciji ili kriminalu ili bilo čemu. Posebno zato što znam da ni ja, ni bilo ko drugi nikada dinar nismo uzeli“, istakao je Vučić² i time ujedno zacrtao kako će se država postaviti po pitanju izgradnje nedostajuće stanične zgrade.

Iste godine Republička direkcija za imovinu Republike Srbije raspisuje neobavezujući javni poziv³ za prikupljanje pisama o zainteresovanosti za izgradnju zgrade železničke stanice Beograd Centar i pratećih komercijalnih sadržaja, u skladu sa sa Urbanističkim projektom stanice broj „X-10 350.13-54/2015“, potvrđenim od strane Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove Grada Beograda 26. oktobra 2015. godine.

„Izgradnja se vrši tako što Republika Srbija ulaže zemljište i omogućava gradnju na već izgrađenim objektima, a Potencijalni partner finansira izgradnju Zgrade železničke stanice i komercijalnih sadržaja (zajednička izgradnja). Zgrada železničke stanice se gradi po parametrima koji su već opredeljeni Urbanističkim projektom i po zakonu je u javnoj svojini Republike Srbije. Potencijalni partneri mogu dati svoje idejno rešenje i za Zgradu železničke stanice u skladu sa urbanističkim parametrima i statičkim ograničenjima, a nadležna tela i organi će ceniti da li je moguće i potrebno, po tom idejnom rešenju, menjati postojeći Urbanistički projekat“, navedeno je u pozivu i naglašeno da se objavljuje samo u cilju istraživanja tržišta, te u tom smislu ne obavezuje Direkciju da pokrene bilo kakav postupak izbora partnera.

Uprkos interesovanju koje su, prema pisanju Politike, iskazali danski i holandski investitori, kao i domaća kompanija MPC holding⁴, država nije pokrenula postupak javne nabavke. Umesto toga, Direkcija u julu 2019. godine objavljuje novi poziv vezan za isti Urbanistički projekat⁵ (samo sa dodatkom izgradnje parkinga koji će takođe uz staničnu zgradu biti u javnom vlasništvu), koji više nije neobavezujući i u kome su pisma o zainteresovanosti zamenjena ponudama, ali bez navođenja pravnog osnova po kome se takva procedura sprovodi. I koji sadrži napomenu da ukoliko na javni poziv pristigne samo jedna ponuda, ista će se uzeti u razmatranje. Važnu napomenu, ukoliko imamo u vidu da za razliku od 2016.

1 <https://www.nin.rs/arhiva/vesti/36693/direktna-pogodba-u-inat-svim-zakonima>

2 <https://www.istinomer.rs/analize/prokop-cist-kao-suza/>

3 https://arhiva.rdi.gov.rs/doc/oglasi/PROKOP%20JAVNI%20OGLAS_SRB.pdf

4 <https://www.politika.rs/sr/clanak/363987/Polovinom-oktobra-tender-za-sine-na-Mostu-na-Ad>

5 <https://arhiva.rdi.gov.rs/doc/oglasi/BEOGRAD%20CENTAR%20%20Oglas%2016.07.2019..pdf>

godine, kada je poziv Direkcije bio prenet na sajtovima grada Beograda i Beogradčvora, oglašen u Danasu i na engleskom i na srpskom jeziku, a o njemu izvestili Nova Ekonomija, Politika, Mondo, Alo, BizLife i eKapija, novi poziv se pojavio isključivo na sajtu Direkcije i nije preveden na engleski.

Da je poziv uopšte bio raspisan, u medijima se prvi put pominje u članku u Politici iz decembra 2019. u kome je navedeno da je jedinu ponudu dostavilo preduzeće Railway City d.o.o. i da su, uz saglasnost Vlade, u toku pregovori sa njima⁶. Iako je bilo potrebno godinu dana da dođe do potpisivanja ugovora sa Railway City⁷, postoji sumnja da je Direkcija poziv prilagodila upravo ovoj firmi. Pored toga što je oglas bio prilično sakriven, što potvrđuje i činjenica da se ranije zainteresovani investitori nisu javili na njega, za razliku od poziva iz 2016. godine u kome se od potencijalnih partnera zahtevalo da dostave odgovarajuće reference, ova odredba je u novom pozivu dopunjena napomenom „urednom se smatra i referenca povezanih lica“ – bez koje Railway City, kao preduzeće osnovano samo tri meseca pre raspisivanja konkursa, ne bi ni mogao da konkuriše.

„Ovaj ugovor nesumnjivo predstavlja javno-privatno partnerstvo, pa je u skladu sa Zakonom o JPP i koncesijama iz 2011. morao biti sproveden drugačiji postupak. Po zakonu, projekat je trebalo da prvo odobri Komisija za javno-privatna partnerstva, a zatim je morao da se sprovede postupak nabavke, gde bi kriterijumi za odabir partnera bili precizno određeni, u kojem bi postojala zaštita prava ponuđača, što ovde nije bio slučaj. Pored toga, takav postupak bi garantovao i javnost ključnih informacija o sprovedenom postupku, obavezama privatnog partnera i ulaganjima države, koja sada nije obezbeđena“, navedeno je u zajedničkom saopštenju Koalicije za nadzor javnih finansija i Transparentnosti Srbija, uz poziv Vladi da hitno učini javno dostupnom svu dokumentaciju i potpisani ugovor, i zaključak da je, sudeći po raspoloživim podacima, Direkcija nezakonito odabrala privatnog partnera⁸. Usledio je odgovor Direkcije u kome je rečeno da je čitav postupak „u svakom svom delu javan i transparentan i potvrđen odgovarajućim odlukama Vlade Republike Srbije“, da nije sproveden u skladu sa Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama zato što se ne radi o dugoročnoj saradnji javnog i privatnog sektora, kao i da je reč o projektu od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Ovakvu poziciju, Direkcija je pokušala da potkrepi pozivajući se na odredbe dva druga zakona se nikako ne mogu primeniti na ovaj slučaj – recimo, na član 88 Zakona o planiranju i izgradnji koji se odnosi na promenu namene poljoprivrednog i šumskog zemljišta, iako se radi o betonskoj ploči iznad železničke stanice čija je izgradnja počela pre pola veka.

Postojale su dve pravne mogućnosti za realizaciju ovog projekta: ili da se sprovede postupak javno-privatnog partnerstva ili odvojene nabavke za izgradnju stanične zgrade i za prodaju građevinskog zemljišta na kome će se graditi komercijalni sadržaji. A pošto se Direkcija se odlučila za postupak koji nije uređen ni jednim pravnim aktom a ujedno ne obezbeđuje adekvatan nivo transparentnosti i ne omogućava zaštitu prava zainteresovanih partnera, Transparentnost Srbija i Koalicija za nadzor javnih finansija podneli su inicijativu Republičkom javnom tužilaštvu za podnošenje tužbe za utvrđenje ništavosti potpisanog

6 <https://www.politika.rs/sr/clanak/444921/Holandsko-bugarska-kompanija-potencijalni-graditelj-Prokopa>

7 <https://www.politika.rs/sr/clanak/462901/Prokop-mora-da-saceka-ispitivanja-ploce>

8 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/11859-nezakonito-odabran-partner-za-izgradnju-stanicne-zgrade-na-prokopu>

ugovora⁹. Međutim, postupajući zamenik tužioca Predrag Ćetković nije se obazirao na kršenje zakonske procedure, niti na štetu koja je na taj način načinjena javnom interesu, već se isključivo fokusirao na pitanje transparentnosti takve procedure. I zaključio da, budući da se osim Railway City Beograd niko drugi nije javio na oglas Direkcije, niti se naknadno žalio, nema dokaza da je manjak transparentnosti bilo kome naneo štetu, te stoga ni razloga da tužilaštvo pokrene postupak¹⁰.

Nije jasno kako je tužilac Ćetković činjenicu da se na oglas javilo samo jedno preduzeće protumačio kao potvrdu dovoljne transparentnosti postupka, a još manje kako je zamislio da se bilo ko na nju požali kada se prva prilika da se u medijima sazna da je ovaj „javni“ poziv uopšte raspisan, ukazala tačno četiri meseca nakon što je istekao rok za dostavljanje ponuda. Naknadno obraćanje Transparentnosti Republičkoj javnoj tužiteljki Zagorki Dolovac¹¹ ostalo je bez odgovora i time se tužilaštvo priključilo dugačkom spisku ustanova koje u fantomskoj proceduri ne vide ništa sporno, pošto su u komisiju koja je odabrala ponudu Railway City-a, svoje predstavnike delegirali Vlada, Ministarstvo finansija, Ministarstvo građevinarstva, Grad Beograd i Državno pravobranilaštvo (uz preduzeća Infrastrukture železnice Srbije i Beogradčvor).

Ipak, nezakonitost postupka je samo deo priče i čini se da bi u konkretnom slučaju javni interes bio narušen sve i da jeste primenjen Zakon o javno-privatnom partnerstvu. Naime, direktor Republičke direkcije za imovinu izneo je podatak da je prema proceni Gradskog zavoda za veštačenje, za izgradnju stanične zgrade potrebno 7,43 miliona evra¹², što već po sebi stavlja znak pitanja na potrebu za traženjem privatnog partnera. Kada pogledamo Plan javnih investicija grada Beograda za period 2020-2022. u njemu se nalazilo 218 kapitalnih projekata (u šta bi izgradnja stanične zgrade iz gradskog budžeta svakako spadalo) ukupne vrednosti 870 miliona evra, što znači da bi za završetak Prokopa bilo potrebno manje od jednog procenta kapitalnog budžeta. Odluka da se stanica ne finansira iz budžeta grada postaje još čudnija kada uzmemo u obzir da je 2021. godine na spisak planiranih investicija upisana rekonstrukcija i dogradnja Kalenić pijace sa predviđenih 11,8 miliona evra, jer dok je Kalenić pijaca već postojala i bila u funkciji, Beograd nije imao bilo kakvu staničnu zgradu na centralnoj železničkoj stanici, od kada je stara zatvorena zbog Beograda na vodi.

Odnosno, odabrani pristup se čini nelogičnim samo dok ne razmotrimo mogućnost da se radi o svesnoj zloupotrebi javnih resursa. Javno dostupna evidencija iz Registra cena nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda pokazuje da se građevinsko zemljište u blizini Prokopa od 2019. godine prodavalo za oko 600 evra po kvadratnom metru, dok je najskuplji plac prodat za 2000 evra po kvadratu. Čak i kada bi dali veoma opreznu procenu da je država mogla da ostvari cenu od 500 evra po kvadratu na javnoj licitaciji za zemljište na ploči iznad Prokopa pored stanične zgrade, to bi značilo da je prodajom zemljišta mogla da zaradi preko 18 miliona evra, odnosno dva i po puta više novca nego što je procenila da

9 [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_RJT-](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_RJT-u_za_podno%C5%A1enje_tu%C5%BEbe_za_utvr%C4%91enje_ni%C5%A1tavosti_ugovora-Prokop.pdf)

u_za_podno%C5%A1enje_tu%C5%BEbe_za_utvr%C4%91enje_ni%C5%A1tavosti_ugovora-Prokop.pdf

10 https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_VJT_-_ni%C5%A1tavost_Prokop.pdf

11 https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_RJ%D0%A2_-ni%C5%A1tavost_ugovora_Prokop.pdf

12 <https://www.politika.rs/sr/clanak/472009/Stanicna-zgrada-na-Prokopu-kostace-7-43-miliona-evra>

joj je potrebno da uloži u staničnu zgradu¹³.

Pored toga što je Railway City došao do zemljišta na ploči izrazito jeftino, takođe mu je omogućeno da na njemu izgradi mnogo više komercijalnog prostora nego što je bilo predviđeno Urbanističkim projektom za čiju realizaciju i jeste angažovan. U pozivu Direkcije jeste naglašeno da potencijalni partneri „mogu dati svoje idejno rešenje i za Zgradu železničke stanice sa parking mestima“, da će nadležni organi oceniti „da li je moguće i potrebno, po tom idejnom rešenju, menjati postojeći Urbanistički projekat“, ali takva definicija sugeriše prilagođavanju parametara iz UP konkretnom idejnom rešenju stanične zgrade. Ipak, novi Urbanistički projekat čiju je izradu naručio Railway City, a Ministarstvo građevinarstva potvrdilo u martu 2021. godine, dopušta izgradnju 55 hiljada kvadrata poslovno-komercijalnih sadržaja¹⁴, dok je prvobitni projekat predviđao gotovo duplo manje – 30.000 kvadrata¹⁵.

No ni tu nije kraj beneficijama koje je privatni partner dobio! Kako se u obuhvatu prvobitnog Urbanističkog projekta pored ploče iznad Prokopa nalazila i neizgrađena parcela između Prokopa i ulice Stjepana Filipovića, ona je isprva takođe pripala firmi Railway City. U posebnoj proceduri, Grad je pokrenuo izradu Plana detaljne regulacije te parcele koji je predviđao izgradnju stambenih solitera, ali se ispostavilo se da bi takva gradnja mogla da pokrene klizište i ugrozi susedne zgrade, zbog čega plan nije usvojen¹⁶. Ali bez obzira što je u javnom pozivu Direkcije bilo navedeno da će privatni partner dobiti pravo gradnje na svim obuhvaćenim parcelama koje „ispunjavaju sve tehničke uslove za izgradnju“, što se pokazalo da nije slučaj sa zelenom površinom uz ulicu Stjepana Filipovića – Direkcija je odlučila da privatnog partnera „obešteti“.

„Republika Srbija krajem jula 2022. godine ispunila je obaveze preuzete okvirnim ugovorom o zajedničkoj izgradnji i prenosu prava na nepokretnostima i saglasno odluci vlade o utvrđivanju projekta izgradnje zgrade železničke stanice 'Beograd centar', parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja u Beogradu kao projekta od javnog značaja, privrednom društvu Rejlvej siti d.o.o. Beograd prenela je katastarsku parcelu 1222/21 KO Novi Beograd na ime ugovorenih radova na izgradnji stanične zgrade i pratećih sadržaja na lokaciji Prokop“, precizirali su iz Direkcije¹⁷.

U pitanju je parcela na uglu Milutina Milankovića i Omladinskih brigada, površine 10.641 kvadratnih metara - oko dvesta kvadrata više od parcele u Stjepana Filipovića koja je ostala u javnoj svojini. Pet meseci kasnije, grad je potvrdio Urbanistički projekat za stambeno-poslovni kompleks od preko 38 hiljada kvadrata na ovoj poklonjenoj lokaciji, a za potrebe realizacije projekta, Railway City je osnovao ćerka firmu Projekat B-40 koja je decembru 2023. počela sa izgradnjom. Time se od početne zamisli da se privatnom partneru na račun ulaganja u staničnu zgradu omogući izgradnja 30 hiljada komercijalnih kvadrata, stiglo do

13 <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12588-nin-o-prokopu-skupa-rupa-po-meri-privatnika>

14 <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/UP%20ZS%20Prokop%201%20-%20350-01-02005-2020-11.zip>

15 <https://www.politika.rs/sr/clanak/444921/Holandsko-bugarska-kompanija-potencijalni-graditelj-Prokopa>

16 <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12588-nin-o-prokopu-skupa-rupa-po-meri-privatnika>

17 <https://www.politika.rs/sr/clanak/526794/Stanicna-zgrada-u-Prokopu-pa-stanovi-u-Novom-Beogradu>

ukupno 93.157 kvadratnih metara poslovnog i stambenog prostora.

Prema analizi nedeljnika NIN, cena poklonjenog zemljišta na lokaciji gde je dozvoljena gradnja do devet spratova visine i u opštini u kojoj je najveća prosečna cena i starogradnje i novogradnje, ne bi mogla da bude manja od 800 evra po kvadratu. Što znači da je sam plac u Bloku 40 vredan barem koliko je procenjena vrednost izgradnje stanične zgrade, a da je Railway City ukupno zauzvrat dobio zemljište barem 3,5 veće vrednosti¹⁸.

Na sve to, prilikom svečanog otvaranja stanične zgrade Aleksandar Vučić je najavio useljenje Telekoma i Dunav osiguranja, i da će u Prokopu nastati novi centar grada¹⁹, što znači da država planira da upregne makar preduzeća u većinskom javnom vlasništvu, ne bi li se postarala da komercijalni objekti privatnog partnera ne ostanu prazni.

18 <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12588-nin-o-prokopu-skupa-rupa-po-meri-privatnika>

19 <https://www.politika.rs/sr/clanak/579262/Vucic-otvorio-stanicu-Prokop>