

PRITUŽBENI MEHANIZAM

SG/E/2019/03

AUTOCESTA BANJA LUKA – DOBOJ (BOSNA I HERCEGOVINA)

IZVJEŠĆE O ZAKLJUČCIMA

28. listopada 2021.



Autocesta Banja Luka – Doboj: Izvješće o zaključcima

28. listopada 2021.

Pritužba je povjerljiva:

Ne

Dostavlja se:

Podnositelj pritužbe

Ovdje

Upravljački odbor
Glavna tajnica
Glavni inspektor
Mjerodavne službe EIB-a

Izjava o odricanju od odgovornosti

Zaključci izneseni u ovome izvješću temelje se na podacima koji su Pritužbenom mehanizmu Grupe EIB-a bili dostupni do 18. listopada 2021. Zaključci se upućuju isključivo EIB-u.

U slučaju nepodudarnosti između jezičnih verzija, mjerodavna je verzija na engleskom jeziku.

Pritužbeni mehanizam Grupe EIB-a

Pritužbeni mehanizam Grupe EIB-a podloga je kojom se omogućuje rješavanje sporova ako neki pripadnik javnosti drži da je Europska investicijska banka (EIB) možda u nečemu pogriješila, tj. ako smatra da je počinila neku nepravilnost u postupanju. Pritužbeni mehanizam nije pravni mehanizam izvršenja i ne nadomješta odluke nadležnih pravosudnih tijela.

Nepravilnost u postupanju odnosi se na loše postupanje ili izostanak postupanja. Do toga dolazi kada EIB ne postupa u skladu s nekim pravilom ili načelom koje je za njega obvezujuće, uključujući vlastite politike, standarde i postupke. Pojam nepravilnosti u postupanju obuhvaća EIB-ovo nepoštovanje standarda ljudskih prava, mjerodavnih propisa ili načela dobrog upravljanja. Nepravilnost u postupanju može se odnositi na odluke, radnje ili propuste Grupe EIB-a, a može biti povezana s utjecajem projekata ili djelatnosti EIB-a na okoliš ili društvo.

Jedan od glavnih ciljeva Pritužbenog mehanizma Grupe EIB-a jest zaštititi pravo na saslušanje i pravo na pritužbu. Za opširnije informacije o Pritužbenom o mehanizmu Grupe EIB-a posjetite: <https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/index.htm>.

SADRŽAJ

Sažetak	1
1 Polazne osnove	2
1.1 Predmet pritužbe	2
1.2 Pritužba	2
2 Provedene radnje	3
3 Regulatorni okvir	3
3.1 Pritužbeni mehanizam Grupe EIB-a	3
3.2 Standardi koji se primjenjuju na projekt	3
3.3 Odgovornosti EIB-a (i drugih mjerodavnih dionika)	5
4 Nalazi/zapažanja/analiza	6
4.1 Usklađenost sa standardima koji se primjenjuju na projekt	6
4.2 Odgovornosti EIB-a	8
5 Zaključci	9
6 Ishodi	10

POJMOVNIK

EBRD	Europska banka za obnovu i razvoj
EIB	Europska investicijska banka
EIB-CM	Odsjek za pritužbeni mehanizam Grupe EIB-a
ESPS	EIB-ova Izjava o okolišnim i društvenim načelima i standardima
ha	hektari
SG RS	Službeni glasnik Republike Srpske
Projekt	Autocesta Banja Luka – Dobož
Nositelj projekta	JP Auto putevi Republike Srpske
RS	Republika Srpska

SAŽETAK

Projekt se odnosi na izgradnju autoceste između Banja Luke i Doboja u Republici Srpskoj (RS) kao entitetu Bosne i Hercegovine. U ožujku 2019. Odsjek za pritužbeni mehanizam EIB-a (EIB-CM) zaprimio je pritužbu odvjetnika kao pravnih zastupnika četiriju fizičkih osoba i obitelji u postupku izvlaštenja na području RS. Podnositelj pritužbe navodi da nositelj projekta nema plan za preseljenje stanovnika pogođenih projektom i ne želi (u potpunosti) izvlástiti njihovu imovinu.

Ispitani dokazi pokazuju da se standardi koji se primjenjuju na projekt ne poštuju u potpunosti. Postupci izvlaštenja u predmetima od 1 do 3 još uvijek su u tijeku pet godina nakon njihova pokretanja, iako se prema zakonodavstvu RS postupak izvlaštenja smatra hitnim. Isto tako, standardima EIB-a zahtijeva se akcijski plan preseljenja kojim se: (i) predviđa sustav kojim će se podnositeljima pritužbe u konačnici vratiti sredstva za život; i (ii) osigurava savjetovanje s podnositeljima pritužbe tijekom čitavog postupka. Taj akcijski plan nije izrađen. Izvlaštenje u predmetu 4 nije potrebno jer do naselja Okolica postoje odgovarajuće pristupne ceste.

Ispitani dokazi pokazuju da EIB nije izvršio svoju ulogu kako je to propisano. Pri procjeni obavljenoj 2013. nisu nađeni nikakvi dokazi da je EIB izvršio analizu razlika između svojih standarda te pravnog okvira za izvlaštenje zemljišta u RS ili standarda Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD-a) za izvlaštenje zemljišta, nedobrovoljno preseljenje i ekonomsko raseljavanje. Isto tako, operativne službe EIB-a nisu nikad provjerile je li potreban plan izvlaštenja zemljišta i preseljenja nakon donošenja plana parcelacije iz 2016. Međutim, taj plan izvlaštenja zemljišta i preseljenja postavljen je kao jedan od mogućih uvjeta za isplatu sredstava, a službe EIB-a znale su za neriješena pitanja u vezi s postupkom izvlaštenja.

Pritužbeni navod	Ishod
Preseljenje stanovnika pogođenih projektom/izvlaštenje	Preporuka EIB bi trebao: <ul style="list-style-type: none">• zatražiti od nositelja projekta da izradi plan izvlaštenja zemljišta i preseljenja u preostalim predmetima izvlaštenja u roku od tri mjeseca od zatvaranja ovog predmeta; i• pratiti provedbu plana izvlaštenja zemljišta i preseljenja do okončanja preostalih predmeta izvlaštenja.

1 POLAZNE OSNOVE

1.1 Predmet pritužbe

- 1.1.1 Projekt se odnosi na izgradnju autoceste između Banja Luke i Doboja u RS kao entitetu Bosne i Hercegovine. EIB je financirao izgradnju zapadne dionice autoceste, tj. 35,3 km duge dionice između Banja Luke (čvora Mahovljani) i Prnjavora¹. Dionica financirana sredstvima EIB-a dovršena je i stavljena u promet u listopadu 2018.² EBRD je financirao istočnu dionicu autoceste između Prnjavora i Doboja (čvora Johovac), koja je također dovršena.
- 1.1.2 JP Autoputevi Republike Srpske (dalje u tekstu: nositelj projekta)³ provodi projekt⁴. Dva građevinska poduzeća (dalje u tekstu: izvođač) izvela su građevinske radove. Ukupni troškovi projekta iznose 565 milijuna EUR, od čega se 207 milijuna EUR odnosi na zajam EIB-a⁵.

1.2 Pritužba

- 1.2.1 U ožujku 2019. Odsjek za pritužbeni mehanizam EIB-a (EIB-CM) zaprimio je pritužbu odvjetnika kao pravnih zastupnika četiriju fizičkih osoba i obitelji (dalje u tekstu: podnositelj pritužbe)⁶ u postupku izvlaštenja koji je na području RS pokrenut uslijed izgradnje dionice autoceste Banja Luka – Doboј, financirane sredstvima EIB-a⁷.

Tablica 1. – Pregled pojedinačnih predmeta na koje se odnosi pritužba

Predmet	Lokacija	Izvlaštenje
Predmet 1.	Selo Drugovići, Općina Laktaši	U tijeku
Predmet 2.	Selo Drugovići, Općina Laktaši	U tijeku
Predmet 3.	Selo Potočani, Općina Prnjavor	U tijeku
Predmet 4.	Naselje Okolica, Općina Prnjavor	Nije uključeno u postupak izvlaštenja

- 1.2.2 Podnositelj pritužbe navodi da nositelj projekta nema plan za preseljenje stanovnika pogođenih projektom i ne želi (u potpunosti) izvlastiti njihovu imovinu⁸.
- 1.2.3 U predmetima od 1. do 3. podnositelj pritužbe želi ubrzati i dovršiti postupak izvlaštenja⁹. U predmetu 4. podnositelj pritužbe želi riješiti predmet ili postupkom izvlaštenja ili uređenjem pristupnih cesta do naselja Okolica¹⁰.

¹ [BANJA LUKA-DOBOJ MOTORWAY \(eib.org\)](http://BANJA.LUKA-DOBOJ.MOTORWAY(eib.org)) (pristupljeno 18. listopada 2021.)

² <http://opstinaprnjavor.net/danas-otvaranje-posljednje-dionice-autoputa-banjaluka-doboj/?script=lat> (pristupljeno 27. listopada 2021.)

³ Javno poduzeće osnovano u svrhu upravljanja autocestama u RS.

⁴ Napominjemo da savjetnik za upravljanje pomaže nositelju projekta u njegovoj provedbi, upravljanju i nadzoru nad projektom. U nekim su slučajevima informacije u ime nositelja projekta dostavili savjetnici (npr. polugodišnja izvješća o napretku). U tim je slučajevima EIB-CM te informacije tumačio kao da ih je dostavio sam nositelj projekta.

⁵ [BANJA LUKA-DOBOJ MOTORWAY \(eib.org\)](http://BANJA.LUKA-DOBOJ.MOTORWAY(eib.org)) (pristupljeno 18. listopada 2021.)

⁶ Točke 1.1., 4.3. i 4.4. Izvješća o početnoj ocjeni, dostupnog na: [2020-01-10-complaint-sg-e-2019-03-banja-luka-doboj-motorway-iar-en.pdf \(eib.org\)](http://2020-01-10-complaint-sg-e-2019-03-banja-luka-doboj-motorway-iar-en.pdf(eib.org)) (pristupljeno 18. listopada 2021.)

⁷ Točke 1.1., 4.3. i 4.4. Izvješća o početnoj ocjeni, dostupnog na: [2020-01-10-complaint-sg-e-2019-03-banja-luka-doboj-motorway-iar-en.pdf \(eib.org\)](http://2020-01-10-complaint-sg-e-2019-03-banja-luka-doboj-motorway-iar-en.pdf(eib.org)) (pristupljeno 18. listopada 2021.)

2 PROVEDENE RADNJE

- 2.1.1 Po zaprimanju pritužbe, EIB-CM se obratio operativnim službama EIB-a¹¹. EIB-CM je ispitao mjerodavnu dokumentaciju dobivenu od operativnih službi EIB-a i nositelja projekta.
- 2.1.2 U listopadu 2019. EIB-CM obavio je obilazak lokacije prilikom kojeg se sastao s podnositeljem pritužbe, nositeljem projekta i mjerodavnim domaćim tijelima (npr. Pravobraniteljem RS). U siječnju 2020. EIB-CM objavio je Izvješće o početnoj ocjeni koje se odnosi na ovaj predmet i sadržava bitne informacije o pritužbi i predstojećim koracima¹².
- 2.1.3 U tom je izvješću EIB-CM naveo da će ispitati je li bilo slučajeva neusklađenosti s mjerodavnim regulatornim okvirom, pa tako i standardima samog EIB-a, te jesu li politike, postupci i standardi Grupe EIB-a zakazali u osiguravanju odgovarajuće razine zaštite i zaštitnih mjera tijekom EIB-ove procjene i praćenja u vezi s predmetima od 1. do 3.¹³ Kad je riječ o predmetu 4.¹⁴, EIB-CM je naveo da će provjeriti je li taj predmet trebao podlijegati postupku izvlaštenja¹⁵.
- 2.1.4 Na temelju prikupljenih i ispitanih podataka, EIB-CM sastavio je ovo izvješće o zaključcima.

3 REGULATORNI OKVIR

3.1 Pritužbeni mehanizam Grupe EIB-a

- 3.1.1 Prema Politici pritužbenog mehanizma Grupe EIB-a¹⁶, EIB-CM zadužen je za rješavanje pritužbi na navodne nepravilnosti u postupanju EIB-a¹⁷. Nepravilnost u postupanju odnosi se na neodgovarajuće ili izostalo postupanje¹⁸. Primjeri nepravilnosti u postupanju obuhvaćaju: (i) slučajeve kad Grupa EIB-a ne ispunjava vlastite obveze procjene i praćenja projekata; (ii) slučajeve kad Grupa EIB-a ne poštuje mjerodavne propise i načela dobrog upravljanja; i (iii) negativan utjecaj djelatnosti Grupe EIB-a na okoliš i društvo.
- 3.1.2 U Politici se navodi da EIB-CM preispituje djelatnosti EIB-a kako bi utvrdio je li došlo do nepravilnosti u postupanju koje se može pripisati EIB-u¹⁹.

3.2 Standardi koji se primjenjuju na projekt

- 3.2.1 Zahtijeva se potpuna usklađenost sa standardima koji se primjenjuju na projekt. Ti standardi obuhvaćaju domaće propise i EIB-ove standarde.

¹¹ Sastanak je održan 15. travnja 2019.

¹² Izvješće o početnoj ocjeni dostupno je na: [2020-01-10-complaint-sg-e-2019-03-banja-luka-doboj-motorway-iar-en.pdf \(eib.org\)](https://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mechanism_policy_en.pdf) (pristupljeno 18 listopada 2021.).

¹³ Točka 4.3. Izvješća o početnoj ocjeni.

¹⁴ U Izvješću o početnoj ocjeni predmet 4. vodi se kao predmet 7.

¹⁵ Točka 4.4. Izvješća o početnoj ocjeni.

¹⁶ Dostupna na: https://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mechanism_policy_en.pdf.

¹⁷ Točka 5.1.3. Politike pritužbenog mehanizma Grupe EIB-a.

¹⁸ Točka 3.1. Politike pritužbenog mehanizma Grupe EIB-a.

¹⁹ Točka 5.3.3. Politike pritužbenog mehanizma Grupe EIB-a.

- 3.2.2 Zakonom o izvlaštenju RS²⁰ uređuju se uvjeti, način i postupak izvlaštenja nekretnina radi izgradnje objekata od općeg interesa²¹ u skladu s urbanističkim planskim dokumentima²². Postupak izvlaštenja je hitan²³ i treba ga dovršiti čim je prije moguće.
- 3.2.3 Pravobraniteljstvo RS i izvlaštenik trebaju postići sporazum o izvlaštenoj nekretnini²⁴. Ako to nije moguće, općinske vlasti²⁵ obavijestit će izvlaštenika o prijedlogu za izvlaštenje²⁶, prikupiti dodatne informacije od izvlaštenika²⁷ i donijeti rješenje o izvlaštenju²⁸. Izvlaštenik može podnijeti žalbu protiv rješenja Upravi za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS²⁹. Nakon pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, lokalno tijelo uprave zatražit će od stranaka sporazumno određivanje naknade za izvlaštenje³⁰. Ako to nije moguće, o naknadi za izvlaštenje odlučit će nadležni okružni sud³¹.
- 3.2.4 Troškove postupka izvlaštenja snosi Pravobraniteljstvo RS, izuzev troškova nastalih povodom žalbe, ako je žalba odbijena³². Naknada za izvlaštenje ne može biti niža od tržišne vrijednosti nekretnine³³. Pri utvrđivanju iznosa/naknade za izvlaštenje, u obzir se uzimaju i osobne, obiteljske i egzistencijalne prilike izvlaštenika. Za bespravno izgrađene objekte, izvlašteniku se plaća uloženi iznos ako je u vrijeme njihove izgradnje za njih mogao ishoditi odgovarajuće zakonski propisane dozvole³⁴.
- 3.2.5 U postupku izvlaštenja, preostali dio nekretnine izvlástit će se ako se utvrdi: (i) da vlasnik nema gospodarskog interesa da koristi preostali dio nekretnine; (ii) da su mu se uvjeti za korištenje preostalog dijela nekretnine bitno pogoršali ili mu je onemogućen ostanak na preostalom dijelu nekretnine; i (iii) da mu je onemogućeno korištenje preostalog dijela nekretnine³⁵.
- ***
- 3.2.6 Prema standardima EIB-a, ljudima na čije je uvjete za život projekt negativno utjecao, uvjeti za život trebali bi se poboljšati ili barem vratiti u prijašnje stanje i/ili bi im trebalo dati odgovarajuću naknadu za sve pretrpljene gubitke³⁶. Tim se standardima zahtijeva i provedba mjera preseljenja na temelju svrishodnog savjetovanja s pogođenim ljudima te njihovog upućenog sudjelovanja³⁷.
- 3.2.7 Jedan od načina za ostvarivanje tih ciljeva provedba je akcijskog plana preseljenja. Prema standardima EIB-a, u tom planu treba u najmanju ruku: (1) navesti ciljeve preseljenja; (2) opisati posljedice projekta, identificirati sve ljude koje treba raseliti i posvetiti posebnu pozornost ranjivim skupinama; (3) opisati pravni okvir za izvlaštenje zemljišta, naknadu, rješavanje sukoba i žalbene postupke; (4) opisati institucionalni ustroj i odgovornosti; (5) utvrditi kriterije prihvatljivosti i opisati prava za sve kategorije raseljenih ljudi; (6) opisati postupak savjetovanja

²⁰ Službeni glasnik RS (SG RS) br. 112/2006, 37/2007, 66/2008 – ispravak, 110/2008, 106/2010 – Odluka Ustavnog suda, 121/2010 – Odluka Ustavnog suda, 2/2015 – Odluka ustavnog suda i 79/2015.

²¹ Članak 1. Zakona o izvlaštenju RS.

²² Članak 5. st. 2. i članak 14. st. 1. Zakona o izvlaštenju RS.

²³ Članak 40. Zakona o izvlaštenju RS.

²⁴ Članak 23. i članak 25. t. (v) Zakona o izvlaštenju RS.

²⁵ Članak 28. st. 1. Zakona o izvlaštenju RS.

²⁶ Članak 26. st. 1. Zakona o izvlaštenju RS.

²⁷ Članak 28. st. 2. i 3. Zakona o izvlaštenju RS.

²⁸ Članak 30. Zakona o izvlaštenju RS.

²⁹ Članak 31. Zakona o izvlaštenju RS.

³⁰ Članci 68. i 69. Zakona o izvlaštenju RS.

³¹ Članak 70. Zakona o izvlaštenju RS.

³² Članak 32. Zakona o izvlaštenju RS.

³³ Članak 2. članak 12. st. 1. i članak 54. Zakona o izvlaštenju RS.

³⁴ Članak 53. st. 2. Zakona o izvlaštenju RS.

³⁵ Članak 11. st. 1. Zakona o izvlaštenju RS.

³⁶ Točka 51. Izjave o okolišnim i društvenim načelima i standardima EIB-a (ESPS) iz 2009. u dijelu pod naslovom „Izjava”.

³⁷ Dodatak 13., smjernica 1. o nedobrovoljnom preseljenju iz Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

Pritužbeni mehanizam Grupe EIB-a – Izvješće o zaključcima

s pogođenim ljudima i njihovog uključivanja u domaćinske zajednice; (7) dati procjenu vrijednosti i predvidjeti naknadu za izgubljenu imovinu te iznijeti dokaze da su ti iznosi primjereni, tj. da su barem jednaki zamjenskom trošku izgubljene imovine; (8) potanko opisati održiva rješenja za poboljšanje životnog standarda raseljenih osoba; (9) potanko opisati održiva rješenja za poboljšanje ili, u najmanju ruku, obnovu prijašnjih uvjeta za život; i (10) predvidjeti rokove provedbe, potrebna financijska sredstva te mehanizme za praćenje i ocjenu ostvarenja³⁸.

3.3 Odgovornosti EIB-a (i drugih mjerodavnih dionika)

- 3.3.1 Prema standardima EIB-a, odgovornost za pridržavanje zakonskih propisa i ispunjavanje zahtjeva EIB-a snosi nositelj projekta³⁹. Ta odgovornost obuhvaća usvajanje društvenih standarda u području nedobrovoljnog preseljenja⁴⁰. Zadaće povezane s ispunjavanjem regulatornih zahtjeva i provedbom propisa u djelokrugu su nadležnih tijela⁴¹.
- 3.3.2 Prema standardima EIB-a, EIB je dužan obaviti procjenu projekata koje financira⁴². Ta procjena obavlja se prije potpisivanja ugovora o financiranju⁴³. Među ciljevima procjene je i ocjena utjecaja projekta te njegove usklađenosti sa standardima koji se na njega primjenjuju.
- 3.3.3 Prema standardima EIB-a, EIB je u okviru procjene projekta dužan obaviti ocjenu njegova utjecaja na društvo⁴⁴ kako bi se uvjerio da su projekti koje financira u skladu s njegovim mjerama zaštite društva⁴⁵. EIB neće financirati projekte koji ne ispunjavaju njegove društvene zahtjeve⁴⁶ (primjerice, projekte koji nisu u skladu s mjerodavnim domaćim socijalnim zakonodavstvom ili dovode do kršenja ljudskih prava⁴⁷).
- 3.3.4 U sufinanciranim projektima, EIB je iz razloga dosljednosti i usklađenosti te radi izbjegavanja nepotrebnog ponavljanja spreman prihvatiti zajednički pristup utemeljen na mjerodavnim zahtjevima jednog od svojih financijskih partnera⁴⁸. Većina međunarodnih financijskih institucija razradila je politike za rješavanje pitanja preseljenja i premještanja, a kad EIB s njima radi u partnerstvu, katkad je dovoljno osigurati da su te politike primjerene i da se provode⁴⁹.
- 3.3.5 EIB zahtijeva da se svi projekti koji bi mogli imati značajan negativan utjecaj na društvo podvrgnu procjeni utjecaja na društvo, koja se obavlja u okviru procjene utjecaja na okoliš⁵⁰. Procjena utjecaja na okoliš i društvo treba se baviti opsegom i razmjerima društvenih rizika⁵¹, a njezini nalazi i preporuke trebaju udovoljiti zahtjevima EIB-a prije isplate sredstava⁵². U sufinanciranim projektima, EIB je iz razloga dosljednosti i usklađenosti te radi izbjegavanja nepotrebnog ponavljanja spreman prihvatiti zajednički pristup utemeljen na mjerodavnim zahtjevima jednog od svojih financijskih partnera⁵³.

³⁸ Dodatak 13., smjernica 1. o nedobrovoljnom preseljenju iz Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

³⁹ Točka 2. ESPS-a u dijelu pod naslovom „Izjava”.

⁴⁰ Točka 50. ESPS-a u dijelu pod naslovom „Izjava”.

⁴¹ Točka 60. Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁴² Točka 17. ESPS-a u dijelu pod naslovom „Izjava”.

⁴³ <https://www.eib.org/en/projects/cycle/index.htm>

⁴⁴ Točka 102. Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁴⁵ Točka 23. podtočka 3. Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁴⁶ Točka 6. ESPS-a u dijelu pod naslovom „Izjava”.

⁴⁷ Točka 6. ESPS-a u dijelu pod naslovom „Izjava”.

⁴⁸ Točka 23. ESPS-a u dijelu pod naslovom „Polazne osnove”.

⁴⁹ Dodatak 13., smjernica 1. o nedobrovoljnom preseljenju iz Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁵⁰ Točka 54. Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁵¹ Točka 54. Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁵² Točka 54. Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁵³ Točka 23. ESPS-a u dijelu pod naslovom „Polazne osnove”.

- 3.3.6 Ako se fizičko ili ekonomsko raseljavanje ne može izbjeći, EIB od nositelja projekta zahtijeva izradu prihvatljivog akcijskog plana preseljenja⁵⁴ prije isplate sredstava⁵⁵, a nositelj projekta dužan ga je poštovati. Standardima EIB-a propisano je da bi radi izrade plana preseljenja nositelj projekta trebao: (i) provesti popis stanovništva kako bi utvrdio broj ljudi koje treba raseliti, sredstva za život koja će biti pogođena i imovinu koju će trebati nadoknaditi; (ii) obaviti analizu mjerodavnog domaćeg zakonodavstva i zahtjeva EIB-a; (iii) izraditi akcijski plan preseljenja u skladu sa zahtjevima EIB-a, uključujući savjetovanje s ljudima pogođenima projektom; (iv) usuglasiti plan s EIB-om; i (v) osigurati provedbu i praćenje plana⁵⁶. U standardima se navodi da napredak u rješavanju pitanja preseljenja treba potanko opisati u izvješću o napretku projekta te ocijeniti u izvješću o dovršenju projekta⁵⁷.
- 3.3.7 Pri obavljanju procjene, EIB bilježi podatke o ocjeni utjecaja na društvo i uvjetima ugovora o financiranju u sklopu pregleda podataka o okolišnim i društvenim pitanjima⁵⁸.
- 3.3.8 Nakon što nositelj projekta i EIB potpišu ugovor o financiranju, EIB je dužan pratiti projekt. Cilj praćenja jest osigurati usklađenost projekta s uvjetima pod kojima ga je EIB odobrio⁵⁹. EIB prati projekte na temelju izvješća koja mu dostavlja nositelj projekta, kao i vlastitih obilazaka lokacija, informacija dobivenih od lokalnog stanovništva itd.⁶⁰

4 NALAZI/ZAPAŽANJA/ANALIZA

4.1 Usklađenost sa standardima koji se primjenjuju na projekt

- 4.1.1 Postupak izvlaštenja započeo je 2009. Te godine podnesen je prvi zahtjev za izvlaštenje⁶¹. Do 2013. na temelju Zakona o izvlaštenju RS izvlašteno je približno 600 ha zemljišta⁶². U to vrijeme, izvlaštenje se provodilo na temelju studije o izvlaštenju zemljišta⁶³. Do 2013. u potpunosti je izvlašteno približno 98 % zemljišta⁶⁴. Većina uključenih osoba nije se protivila izvlaštenju te je korisniku izvlaštenja (općini) dala suglasnost da uđe u posjed njihove imovine⁶⁵. Pogođeni vlasnici koji nisu bili zadovoljni visinom naknade posegnuli su za žalbenim postupkom⁶⁶. Godine 2013. preostalo je ukupno deset predmeta koje je još trebalo do kraja riješiti bilo u upravnom ili sudskom postupku.
- 4.1.2 Isto tako, nositelj projekta je 2013. izradio akcijski plan za zaštitu okoliša i društvena pitanja u vezi s autocestom⁶⁷. U tom planu opisuju se mjere ublažavanja i praćenja utjecaja na društvo

⁵⁴ Točka 51. ESPS-a u dijelu pod naslovom „Izjava”. Dodatak 13., smjernica 1. o nedobrovoljnom preseljenju iz Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁵⁵ Točka 174. Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁵⁶ Dodatak 13., smjernica 1. o nedobrovoljnom preseljenju iz Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁵⁷ Dodatak 13., smjernica 1. o nedobrovoljnom preseljenju iz Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁵⁸ Točka 101. podtočke 10., 19. i 20. Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁵⁹ Točka 258. Priručnika o okolišnoj i društvenoj praksi EIB-a iz 2010.

⁶⁰ Točka 8. ESPS-a u dijelu pod naslovom „Izjava”.

⁶¹ Idejni projekt – postavljanje trase – prvi poziv na izvlaštenje.

⁶² Poglavlje 5.3 Netehničkog sažetka za autocestu Banja Luka – Dobo, dionica 1: Banja Luka – Prnjavor, iz siječnja 2013., dostupnog na: [ENVIRONMENTAL ASSESSMENT \(eib.org\)](https://environmentalassessment.eib.org) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

⁶³ Poglavlje 5.3 Netehničkog sažetka za autocestu Banja Luka – Dobo, dionica 1: Banja Luka – Prnjavor, iz siječnja 2013., dostupnog na: [ENVIRONMENTAL ASSESSMENT \(eib.org\)](https://environmentalassessment.eib.org) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

⁶⁴ Poglavlje 5.3 Netehničkog sažetka za autocestu Banja Luka – Dobo, dionica 1: Banja Luka – Prnjavor, iz siječnja 2013., dostupnog na: [ENVIRONMENTAL ASSESSMENT \(eib.org\)](https://environmentalassessment.eib.org) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

⁶⁵ Poglavlje 5.3 Netehničkog sažetka za autocestu Banja Luka – Dobo, dionica 1: Banja Luka – Prnjavor, iz siječnja 2013., dostupnog na: [ENVIRONMENTAL ASSESSMENT \(eib.org\)](https://environmentalassessment.eib.org) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

⁶⁶ Poglavlje 5.3 Netehničkog sažetka za autocestu Banja Luka – Dobo, dionica 1: Banja Luka – Prnjavor, iz siječnja 2013., dostupnog na: [ENVIRONMENTAL ASSESSMENT \(eib.org\)](https://environmentalassessment.eib.org) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

⁶⁷ Akcijski plan za zaštitu okoliša i društvena pitanja za autocestu Banja Luka – Dobo, dionica 1: Banja Luka – Prnjavor, iz siječnja 2013., dostupan na: [BANJA LUKA-DOBOJ MOTORWAY - Environmental & Social](https://environmentalassessment.eib.org)

Pritužbeni mehanizam Grupe EIB-a – Izvješće o zaključcima

sredinu, kriteriji za njihovu uspješnu provedbu te organizacijske mjere koje treba provesti prije izgradnje, tijekom izgradnje i u razdoblju korištenja autoceste⁶⁸. Planom su obuhvaćena i pitanja izvlaštenja zemljišta i nedobrovoljnog preseljenja.

- 4.1.3 Još jedan zahtjev za izvlaštenje podnesen je 2016. nakon što je te iste godine donesen plan parcelacije za potrebe projekta⁶⁹. Planom parcelacije⁷⁰ za izgradnju autoceste određuju se konkretne komponente projekta. Pitanja izvlaštenja ostala su otvorena i u 2019. Međutim, preostali slučajevi izvlaštenja (npr. omogućavanje pristupa privatnim zemljišnim česticama) bili su u postupku rješavanja.

Predmet 1.

- 4.1.4 U vezi s predmetom 1. pokrenuta su dva postupka. Prvi je postupak 2009. pokrenulo Pravobraniteljstvo RS. U drugom postupku izvlaštenik je 2016. zatražio izvlaštenje dodatne nekretnine.
- 4.1.5 Postupak iz 2009. okončan je 2019.
- 4.1.6 Kad je riječ o postupku iz 2016., Pravobraniteljstvo RS pristalo je izvesti dio nekretnine (približno 30 % zatraženog poljoprivrednog zemljišta) za izgradnju pristupnih cesta. Prema nositelju projekta, plan parcelacije za potrebe projekta ne iziskuje nikakvo daljnje izvlaštenje. Pri izradi plana parcelacije u obzir su uzeta različita pitanja poput prostornog planiranja i zaštite okoliša, a izvlaštenik je imao mogućnost izjašnjavanja o planu prije njegova donošenja. Izvlaštenik je pokrenuo sudski postupak. Godine 2020. postupak iz 2016. bio je još uvijek u tijeku u odnosu na dio nekretnine.

Predmet 2.

- 4.1.7 U vezi s predmetom 2. pokrenuta su tri postupka. Dva postupka pokrenulo je Pravobraniteljstvo RS 2009. odnosno 2017. U trećem postupku izvlaštenik je 2016. zatražio izvlaštenje dodatne nekretnine. Postupci iz 2016. i 2017. pokrenuti su slijedom donošenja plana parcelacije.
- 4.1.8 Postupak iz 2009. okončan je 2010.
- 4.1.9 Postupak iz 2017. u jednom je trenutku spojen s postupkom iz 2016. Stranke su se sporile oko količine nekretnina koje je trebalo izvesti, pri čemu je izvlaštenik zahtijevao izvlaštenje više nekretnina. Pravobraniteljstvo RS odbilo je izvesti dodatnu nekretninu jer je do nekretnine izvlaštenika postojala još jedna pristupna cesta, a izvlaštenik je i dalje mogao ekonomski iskoristavati preostale nekretnine. Godine 2020. postupci iz 2016. i 2017. bili su još uvijek u tijeku.
- 4.1.10 Pritužbenom mehanizmu projekta podnesene su tri pritužbe u vezi s izvlaštenikom. Dva predmeta odnosila su se na pristupnu cestu do nekretnine izvlaštenika. Oba su predmeta zatvorena. Treći predmet odnosio se na izvlaštenje zbog nezadovoljstva pristupnom cestom. Taj predmet nije zatvoren zbog toga što je u tijeku sudski postupak (vidjeti prethodnu točku).

[Action Plan Section 1 Banja Luka - Prnjavor \(eib.org\): Stakeholder Engagement Plan \(eib.org\)](#) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

⁶⁸ Poglavlje 1. Akcijskog plana za zaštitu okoliša i društvena pitanja za autocestu Banja Luka – Dobo, dionica 1: Banja Luka – Prnjavor, iz siječnja 2013., dostupnog na: [BANJA LUKA-DOBOJ MOTORWAY - Environmental & Social Action Plan Section 1 Banja Luka - Prnjavor \(eib.org\): Stakeholder Engagement Plan \(eib.org\)](#) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

⁶⁹ Odluka o donošenju predloženog plana parcelacije za autocestu Banja Luka – Dobo po skraćenom postupku (SG RS, br. 56/161).

⁷⁰ Plan parcelacije definira kriterije za formiranje parcela, korištenje tih parcela i izgradnju na tim parcelama te je vrlo detaljan – članak 37. st. 2. Zakona o uređenju prostora i građenju RS (SG 40/2013, 2/2015 – Odluka Ustavnog suda, 106/2015, 3/2016 – ispravak i 104/2018 – Odluka Ustavnog suda).

Predmet 3.

- 4.1.11 U vezi s predmetom 3. pokrenuta su dva postupka. Pravobraniteljstvo RS prvi je postupak pokrenulo 2009., a drugi 2017.
- 4.1.12 Postupak iz 2009. okončan je 2011.
- 4.1.13 Pravobraniteljstvo RS pokrenulo je 2017. postupak izvlaštenja radi izgradnje pristupne ceste. U okviru postupka iz 2017. izvlaštenik je zatražio izvlaštenje dodatne nekretnine. Prema nositelju projekta, podnositelj pritužbe tvrdio je da izvlaštenik ne može obavljati poljoprivrednu djelatnost zbog klizanja tla. Pravobraniteljstvo RS odbilo je izvestiti dodatnu nekretninu. Pravobraniteljstvo RS navelo je da je pitanje klizanja tla riješeno bez ikakvog utjecaja na liniju izvlaštenja te da je pristup predmetnoj nekretnini omogućen. Godine 2020. postupak iz 2017. bio je još uvijek u tijeku.
- 4.1.14 Pritužbenom mehanizmu projekta podnesene su tri pritužbe u vezi s izvlaštenikom. Pritužbe su se odnosile na pristupnu cestu i klizanje tla (postupak iz 2017.). Pristupna cesta mogla se koristiti, a pitanje klizanja tla je riješeno. Stoga su svi predmeti po tim pritužbama zatvoreni.

Predmet 4.

- 4.1.15 Predmet 4. nije podlijegao postupku izvlaštenja. Autocestom je presječena dotadašnja veza između naselja i grada Prnjavora. Umjesto izvlaštenja izgrađena je nova cesta kako bi se naselje povežalo sa središtem Prnjavora. Prema podnositelju pritužbe, nova je cesta duža i nije prikladna, osobito zimi kad je kamionima, vozilima hitne pomoći i vatrogasnim vozilima onemogućen pristup naselju⁷¹. Prilikom obilaska područja, EIB-CM potvrdio je da je cesta duža, ali ne previše, te da se doima prikladnom za sve vremenske uvjete⁷².
- 4.1.16 Nositelj projekta navodi: (i) da je glavna pristupna cesta izgrađena u skladu s mjerodavnim prostornim planovima; (ii) da je glavna pristupna cesta lokalna cesta koja se zimi održava i pristupačna je; i (iii) da je za potrebe stanovnika izgrađena i sporedna pristupna cesta⁷³.
- 4.1.17 Pritužbenom mehanizmu projekta podnesena je pritužba u vezi sa sporednom pristupnom cestom⁷⁴. Naime, lokalni stanovnici tražili su sporednu pristupnu cestu do svojih kuća. Slijedom izgradnje sporedne ceste, predmet po toj pritužbi je zatvoren⁷⁵.

4.2 Odgovornosti EIB-a

- 4.2.1 EIB je obavio procjenu 2013. Ustanovio je da provedba projekta iziskuje izvlaštenje privatnog zemljišta i preseljenje stanovitog broja pogođenih kućanstava. U to vrijeme EIB je ustanovio da je približno 98 % zemljišta, uglavnom poljoprivrednog, već u potpunosti izvlašteno. Ustanovio je i da se većina pogođenih osoba nije protivila izvlaštenju te je korisniku izvlaštenja (općini) dala suglasnost da uđe u posjed njihove imovine. Pogođeni vlasnici koji nisu bili zadovoljni visinom naknade posegnuli su za žalbenim postupkom. Godine 2013. preostalo je ukupno deset predmeta koje je još trebalo do kraja riješiti bilo u upravnom ili sudskom postupku. Vlasti RS ušle su u posjed nekretnina u svim predmetima⁷⁶.
- 4.2.2 Izrađen je popis stanovništva pogođenog projektom te pravni okvir i okvir politike za izvlaštenje zemljišta i preseljenje. Popis stanovništva jezgrovit je dokument koji sadržava pregled postupka

⁷⁶ Pregled podataka o okolišnim i društvenim pitanjima (ESDS), dostupan na: [Environmental and Social Data Sheet \(eib.org\)](http://eib.org) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

Pritužbeni mehanizam Grupe EIB-a – Izvješće o zaključcima

izvlaštenja u RS i opće podatke o osobama zahvaćenim izvlaštenjem (npr. brojke). Popis stanovništva ne sadržava pojedinosti o izvlaštenicima ni njihovoj imovini.

- 4.2.3 Godine 2013. operativne službe EIB-a ustanovile su da izvedbeni projekt autoceste nije konačan. Ustanovile su da nije izvjesno hoće li biti potrebe za dodatnim izvlaštenjem zemljišta. Zaključile su da bi po dovršenju plana parcelacije (izvedbenog projekta) trebalo izraditi i provesti plan izvlaštenja zemljišta i preseljenja⁷⁷ ako bi EIB bilo kakve dodatne posljedice izvlaštenja zemljišta ocijenio kao značajne, posebno ako bi uključivale fizičko raseljavanje.
- 4.2.4 U to vrijeme, s obzirom na to da je izvlaštenje zemljišta već bilo završeno, odlučeno je da nisu potrebni ni akcijski plan preseljenja ni okvir za obnovu uvjeta za život⁷⁸. Međutim, kako je postojala mogućnost da plan parcelacije dovede do dodatnog izvlaštenja zemljišta, ustanovljeno je da će izrada akcijskog plana preseljenja ili okvira za obnovu uvjeta za život biti potrebna ako dođe do dodatnog izvlaštenja zemljišta većih razmjera ili ako provedba određenih mjera bude značajnije utjecala na korištenje zemljišta.
- 4.2.5 Procjena utjecaja na okoliš i društvo sadržavala je analizu Zakona o izvlaštenju⁷⁹. U procjeni je zaključeno da pravni okvir za izvlaštenje zemljišta u RS ispunjava glavne zahtjeve sadržane u EBRD-ovom standardu za izvlaštenje zemljišta, nedobrovoljno preseljenje i ekonomsko raseljavanje^{80,81}. Čini se da treba obaviti analizu razlika između standarda EIB-a i sufinancijera kako bi se osiguralo ispunjenje cilja ove odredbe.
- 4.2.6 EIB je plan izvlaštenja zemljišta i preseljenja postavio kao mogući uvjet za prvu isplatu sredstva bude li smatrao da je izrada takvog plana potrebna nakon dovršenja izvedbenog projekta (plana parcelacije)⁸². EIB je od nositelja projekta i RS zatražio da se obvežu da će izvlaštenje zemljišta dovršiti u skladu s planom izvlaštenja i preseljenja.
- 4.2.7 Prilikom prve isplate sredstava izvršene 2014., nositelj projekta izjavio je da će, bude li EIB to smatrao potrebnim, plan izvlaštenja zemljišta i preseljenja biti predložen po dovršenju izvedbenog projekta (plana parcelacije). EIB se s time suglasio, uz napomenu da će plan izvlaštenja zemljišta i preseljenja zatražiti u kasnijoj fazi. Iz podataka prikupljenih u okviru istrage proizlazi da EIB nije nikad provjerio što se poduzima u vezi s tim pitanjem, čak ni nakon što je 2016. donesen plan parcelacije.
- 4.2.8 Prilikom postupka praćenja provedenog 2017., operativne službe EIB-a ustanovile su da su neki postupci izvlaštenja djelomično okončani ili da se čeka na sudske odluke.

5 ZAKLJUČCI

- 5.1.1 Dvije su skupine zaključaka. Zaključci izneseni u točki 5.1.2. odnose se na zahtjeve koji se primjenjuju na projekt, a navedeni su odjeljku 3.2. Zaključci izneseni u točki 5.1.3. odnose se na odgovornosti EIB-a u pogledu ovog projekta, koje su navedene u odjeljku 3.3.

⁷⁷ Pregled podataka o okolišnim i društvenim pitanjima (ESDS), dostupan na: [Environmental and Social Data Sheet \(eib.org\)](#) (pristupljeno 18. listopada 2021.); 3. poglavlje tablice 1 iz Akcijskog plana za zaštitu okoliša i društvena pitanja za autocestu Banja Luka – Dobo, dionica 1: Banja Luka – Prnjavor, iz siječnja 2013., dostupnog na: [BANJA LUKA-DOBOJ MOTORWAY - Environmental & Social Action Plan Section 1 Banja Luka - Prnjavor \(eib.org\): Stakeholder Engagement Plan \(eib.org\)](#) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

⁷⁸ Poglavlje 1 Netehničkog sažetka za autocestu Banja Luka – Dobo, dionica 1: Banja Luka – Prnjavor, iz siječnja 2013., dostupnog na: [ENVIRONMENTAL ASSESSMENT \(eib.org\)](#) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

⁷⁹ Poglavlje 4.3 Netehničkog sažetka za autocestu Banja Luka – Dobo, dionica 1: Banja Luka – Prnjavor, iz siječnja 2013., dostupnog na: [ENVIRONMENTAL ASSESSMENT \(eib.org\)](#) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

⁸⁰ EBRD-ov izvedbeni zahtjev 5.

⁸¹ Poglavlje 4.3 Netehničkog sažetka za autocestu Banja Luka – Dobo, dionica 1: Banja Luka – Prnjavor, iz siječnja 2013., dostupnog na: [ENVIRONMENTAL ASSESSMENT \(eib.org\)](#) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

⁸² Pregled podataka o okolišnim i društvenim pitanjima (ESDS), dostupan na: [Environmental and Social Data Sheet \(eib.org\)](#) (pristupljeno 18. listopada 2021.).

- 5.1.2 Ispitani dokazi pokazuju da se standardi koji se primjenjuju na projekt ne poštuju u potpunosti. Postupci izvlaštenja u predmetima od 1. do 3. još uvijek su u tijeku pet godina nakon njihova pokretanja, iako se prema zakonodavstvu RS postupak izvlaštenja smatra hitnim. Isto tako, standardima EIB-a zahtijeva se akcijski plan preseljenja kojim se: (i) predviđa sustav kojim će se podnositeljima pritužbe u konačnici vratiti sredstva za život; i (ii) osigurava savjetovanje s podnositeljima pritužbe tijekom čitavog postupka. Taj akcijski plan nije nikad izrađen. Izvlaštenje u predmetu 4. nije potrebno jer do naselja Okolica postoje odgovarajuće pristupne ceste.
- 5.1.3 Ispitani dokazi pokazuju da EIB nije izvršio svoju ulogu kako je to propisano. Pri procjeni obavljenoj 2013. nisu nađeni nikakvi dokazi da je EIB izvršio analizu razlika između svojih standarda te pravnog okvira za izvlaštenje zemljišta u RS ili standarda EBRD-a za izvlaštenje zemljišta, nedobrovoljno preseljenje i ekonomsko raseljavanje. Isto tako, operativne službe EIB-a nisu nikad provjerile je li potreban plan izvlaštenja zemljišta i preseljenja nakon donošenja plana parcelacije iz 2016. Međutim, taj plan izvlaštenja zemljišta i preseljenja postavljen je kao jedan od mogućih uvjeta za isplatu sredstava, a službe EIB-a znale su za neriješena pitanja u vezi s postupkom izvlaštenja.

6 ISHODI

Tablica 2. - Sažetak pritužbenih navoda i ishoda

Pritužbeni navod	Ishod
<p>Preseljenje stanovnika pogođenih projektom/izvlaštenje</p>	<p>Preporuka</p> <p>EIB bi trebao:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zatražiti od nositelja projekta da izradi plan izvlaštenja zemljišta i preseljenja u preostalim predmetima izvlaštenja u roku od tri mjeseca od zatvaranja ovog predmeta; i • pratiti provedbu plana izvlaštenja zemljišta i preseljenja do okončanja preostalih predmeta izvlaštenja.

za pritužbeni mehanizam

Pouka o pravnom lijeku:

Podnositelji pritužbe koji nisu zadovoljni izvješćem o zaključcima pritužbu protiv Grupe EIB-a zbog nepravilnosti u postupanju mogu podnijeti Europskom ombudsmanu⁸³.

⁸³ Dostupno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/home>.