



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

**Simpozijum Bespravna stambena izgradnja i njen
odraz na funkcionalni i prostorni razvoj gradova u
Bosni i Hercegovini: 16. i 17. decembar 1971. godine**

Finci, Jahiel

1972

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/items/580fad4d-6e49-4223-b461-4ddd89fdcb92>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

POSEBNA IZDANJA

KNJIGA XX

ODJELJENJE TEHNIČKIH NAUKA

KNJIGA 4.

SIMPOZIJUM

BESPRAVNA STAMBENA IZGRADNJA I NJEN ODRAZ NA FUNKCIONALNI I PROSTORNI RAZVOJ GRADOVA U BOSNI I HERCEGOVINI

16. i 17. decembra 1971. godine



Urednik
JAHIEL FINCI,
redovni član Akademije nauka i umjetnosti
Bosne i Hercegovine

SARAJEVO

1972

SADI ĆEMALOVIC

NAČIN RJEŠAVANJA PROBLEMA BESPRAVNE STAMBENE IZGRADNJE U MOSTARU

U dosad iznesenim referatima obuhvaćeni su gotovo svi aspekti tzv. fenomena bespravne stambene izgradnje, i ovaj će materijal vrlo korisno poslužiti u našoj praksi. Imao sam priliku da se, radeći na ovom pitanju, upoznam sa istraživanjima naših eminentnih stručnjaka i institucija u Jugoslaviji, pa sam zato slobodan reći da je ovaj problem u najširem smislu postao predmet interesovanja cjelokupne jugoslovenske javnosti i da zaokuplja ne samo profesionalne urbaniste, već i sve naučne i stručne institucije i, na kraju, same građane. Iskustveno gledano, ova pojava savremene urbanizacije naših gradova različito se manifestuje u pojedinim sredinama, tako da i određena saznanja u rješavanju problema bespravne izgradnje upravo potvrđuju širinu i kompleksnost pitanja koja je neminovno imati u vidu kada se raspravlja o ovoj pojavi i svim implikacijama koje ona sa sobom nosi, a prije svega pri donošenju odluka u smislu poduzimanju određenih mjera za njeno suzbijanje. Zato mi dozvolite da, ne upuštajući se u određena teoretska i stručna pitanja koja su ovdje pokrenuta i potvrđena, ovaj cijenjeni skup upoznam sa nekim praktičnim iskustvima koja smo mi u našem gradu primijenili u rješavanju problema bespravne izgradnje. Istovremeno želim upozoriti da nemam namjeru donositi o svemu ovome bilo kakve zaključke ili davati prijedloge koji bi mogli poslužiti kao eventualni »recept« uspješnog rješavanja ovog fenomena, već isključivo želim iznijeti naša iskustva, koja, po mom mišljenju, zaslužuju jedan kritički osvrt, jer mogu doprinijeti iznalaženju uspješnih metoda u suzbijanju ili, bolje reći, u saniranju bespravne izgradnje i u drugim sredinama.

Iako bi bilo nužno da prije svega kažem nekoliko riječi o specifičnostima razvoja Mostara, ja to ovom prilikom moram ispustiti kako zbog karaktera teme, tako i zbog vremena koje mi stoji na raspolaganju. Mostar je 1945. godide imao 21.000 stanovnika, a 1960. godine 42.000 stanovnika. U toku 15 poslijeratnih godina, po katastarskoj, gruntovnoj i inspekcijskoj evidenciji, nije zabilježen nijedan slučaj bespravne izgradnje. Mislim da na ovom skupu nisam u mogućnosti obrazložiti ovu konstataciju, jer svaka ocjena bez šireg istraživanja bila bi nekompletna.

Ovo je činjenica koja je, ja mislim, isto tako ili bar slično evidentna i u drugim gradovima, pa bi bilo interesantno tražiti njezine stvarne razloge.

U Mostaru prve pojave — slučajevi bespravne izgradnje registrovani su 1960. godine — ukupno 6. Tada je porušena i prva kuća u području rekreacione zone Radobolje, gdje su bile samo bašte i voćnjaci. Ta godina je ujedno početak ozbiljnije izrade prvih urbanističkih planova za organizovanu stambenu izgradnju. Daljnja hronologija događaja iz godine u godinu pokazuje stalni porast bespravne izgradnje, tako da je već 1964. godine registrovano 135 bespravnih objekata, a nije porušen nijedan objekat. Izgradnja dostiže kulminaciju u periodu od 1965. do 1969. godine, kada registrujemo impozantnih 830 slučajeva na široj i užoj gradskoj teritoriji. Jasno, tada dolazi i do primjene »drastičnih« mjera većeg obima, tj. rušenja, a odmah zatim nastaju svi »prateći sukobi« koji se manifestiraju kao vrlo ozbiljni društveno-politički i ekonomski problemi grada. S druge strane, ovakva situacija prijetila je moralnoj diskvalifikaciji inspeksijske i urbanističke službe, zbog čega je ubrzo došlo do opšte pasivnosti i izbjegavanja poduzimanja efikasnih mjera. Međutim, moram reći da je 1970. godine, nakon šire društvene akcije svih faktora u komunij, stepen intenziteta bespravne izgradnje znatno smanjen, pa je registrovano svega 29 slučajeva, a istovremeno su porušena 74 objekta. Od 20. VIII 1970. do 1. XII 1971. godine registrovano je 18 pokušaja bespravne izgradnje, koja je u najvećem broju slučajeva otkrivena i suzbijana u početku dok za neke slučajeve postupak još traje. Kao što se vidi, u posljednjoj godini mi nismo imali nijedan slučaj bespravne izgradnje »klasičnog tipa« — izgradnju objekta od temelja do krova na slobodnom terenu. Razumljivo je što je sve nas koji se bavimo ovim problemom u našem gradu ova činjenica ohrabrila, ali ujedno i zabrinula, jer smo upotrijebili sva raspoloživa sredstva u okviru naših mogućnosti, te ako bi došao novi talas bespravne izgradnje, ja prosto sumnjam da bi se mogao zaustaviti. On se već danas pomalo nagovještava, jer će sa izgradnjom mnogih kapitalnih objekata, kao što su Aluminijski kombinat, novi putevi, fakulteti, škole itd., sigurno doći i prateći problemi u migraciji stanovništva.

Ne samo da se nalazimo u iščekivanju šta će biti dalje, nego smo i u stalnim dilemama koje nam nameću svakodnevni odgovori na zahtjeve građana za tzv. legalnu izgradnju, koja iz dana u dan postaje sve intenzivniji oblik rješavanja stambenih pitanja najvećeg broja građana i radnih ljudi. U 1970. godini izdato je preko 450 odobrenja za građenje. Potpuno smo ubijeđeni da ćemo, ukoliko uspješnije riješimo problem legalne izgradnje, imati trajnije sadašnje stanje, koje efikasnom eliminacijom pojedinačnih ekscenrih pojava može obezbijediti stagnaciju bespravne izgradnje. Naglašavam da su za ovo potrebne znatne materijalne obaveze grada, koje on danas nije u stanju obezbijediti, pa će zbog toga i ovaj trenutni zastoj bespravne izgradnje, vjerovatno, imati i kratkotrajan karakter ukoliko se ne postignu određeni dogovori sa bankom, komunalnim organizacijama, građ. operativom i društveno-političkim faktorima.

Iz vrlo čestog kontakta sa bespravnim graditeljima i na osnovu svog iskustva u tom poslu mogao bih zaključiti da bespravnu izgradnju nećemo moći odstraniti iz prostora naših gradova sve dotle dok ne bude-

mo spremni prihvati materijalne žrtve koje nosi sa sobom svaka urbanizacija, a posebno ova kategorija graditelja u sadašnjem sistemu cjelokupne stambene politike naše zemlje. Mislim da se ovdje ne radi ni o kakvoj pesimističkoj konstataciji, već prosto o jednoj životnoj činjenici da svako želi stan i standard i da na to ima pravo, a da su mnoge perspektive u urbanističkoj i stambeno-komunalnoj politici dokraja nedefinisane i bez materijalne osnove.

Ipak, na kraju, obavezan sam objasniti kako smo mi došli do toga stanja u kome je bespravna izgradnja svedena na minimum i u tolerantne granice, ako se uopšte može reći da postoji riječ tolerancija u ovom slučaju. Vrlo je interesantno istaći da već od prve pojave bespravne izgradnje kod nas otpočinju i stručne rasprave o ovoj problematici. Od 1961. godine vrši se konstantna urbanistička registracija ovog fenomena, a paralelno sa tim teku i najšire rasprave u raznim forumima u komuni. Kako je rastao broj bespravno izgrađenih zgrada, tako se povećavao intenzitet stručnih i društvenih preokupacija, tako da bespravna izgradnja postaje sve dominantniji problem društveno-političkog života u opštini. U Zavodu za urbanizam i komunalnu djelatnost izrađen je veći broj studija i elaborata koji su imali za cilj ne samo da registruju sve pojave bespravne izgradnje i utvrde kategorizaciju pravnih prestupa, već i da daju konkretne prijedloge i mjere za njeno suzbijanje. Nakon posljednjeg elaborata iz juna 1969. godine prišlo se konačnoj i odlučnoj fazi realizacije usvojenih stavova putem dosljednog sprovođenja urbanističke politike, tj. putem primjene svih praktičnih mjera, metoda sankcija i raspoloživih sredstava.

Period priprema za realizaciju ovog programa »akcija« trajao je više od 2 godine dana i predstavljao je organizacionu konsolidaciju svih pozvanih organa SO i službi, radnih i društveno-političkih organizacija, odnosno zborova birača i mjesnih zajednica.

Obaveze se nisu sastojale samo u dosljednom i principijelnom poštovanju usvojenih stavova Savjeta i Skupštine, već i u neposrednom zaduženju za izvršavanje konkretnih zadataka i obaveza na planu saniranja bespravne izgradnje.

Uporedo sa ovim akcijama donesen je i petogodišnji Program individualne stambene izgradnje za uže i šire gradsko područje, na osnovu kojeg je Zavod za urbanizam, sa ostalim službama i komunalnim radnim organizacijama, dobio zadatak da izradi rješenja i pripremi teren za tzv. legalnu izgradnju. Naglašavamo da je ovaj posao bio prethodno završen, a da su nakon toga uslijedile administrativne i inspekcijske mjere na terenu. Istovremeno je organizovana vrlo široka mreža inspekcije i nadzora koja je bila konstantno prisutna na svakom području.

Radi ilustracije navodim da su pojedine mjesne zajednice putem svojih komunalnih sekcija prihvatile obavezu inspekcijske kontrole i obavještanja o stanju na svom terenu, tako da se imao redovan uvid u cjelokupnu situaciju, a samim tim ostvarenja je najefikasnija mogućnost za blagovremeno poduzimanje mjera i suzbijanje izgradnje već u samom začetku.

Pored toga, angažovan je iz redova građana i studenata veći broj lica koja su potpuno anonimno radila u pojedinim zonama i bila stimu-

lisana za svaku podnesenu prijavu ili obavještenje koje je odmah i pro-
vjeravano.

Doneseni Program rušenja sprovodio se striktno, uz pomoć organa
milicije, sa određenom taktikom kako bi se ostvario psihološki utisak
u određenim intervalima i u svakom dijelu grada gdje se koncentrirala
bespravna izgradnja.

I pored svih početnih negodovanja, nepoželjnih reakcija i politič-
kih poteškoća, zahvaljujući jedinstvenosti svih odgovornih društvenih
faktora, opštinskih organa i organizacija, već prve akcije dale su veoma
vidljive rezultate. Moram naglasiti da je odmah uspostavljen ravno-
pravan, realan i prihvatljiv dijalog sa svim bespravnim graditeljima i da
je došla do izražaja njihova apsolutna spremnost da prihvate nastalu
situaciju, odnosno određene solucije koje su u konačnom mogle obez-
bijediti njihovo rješenje stambenog problema.

Pošto su u pojmu »bespravni graditelji« zastupljene sve kategorije
građana od socijalno ugroženih i besposlenih do onih sa riješenim os-
novnim standardom i špekulantskim namjerama, ja na ovom mjestu
neću iznositi kategorizaciju pojedinih mjera i odluka koje su se prak-
tično morale modificirati i odraziti na cjelokupan efekat poduzetih ak-
cija, ali ističem da je kao bitan i presudan faktor bilo to što se raspo-
lago sa svim neophodnim podacima i obavještenjima o svakom gradite-
lju, o svakoj lokaciji, i što su isti materijali na jedan prihvatljiv način
prezentirani građanima i javnosti u otvorenom dijalogu na mnogim sa-
stancima sa bespravnim graditeljima. Kao rezultat svega toga je sveop-
šta podrška svih građana grada u suzbijanju bespravne izgradnje. Imam
osjećaj da je to bio najveći društveno-politički uspjeh u to vrijeme, pa
je ova moralno-psihološka podrška za cjelokupan rezultat akcije bila po-
djednako važna kao i sve administrativne mjere.

A evo zbog čega.

1. Skupština opštine je na osnovu Programa o saniranju bespravne
izgradnje učinila jedinstven potez donošenjem Odluke o legalizaciji naj-
većeg broj bespravnih objekata na sjednici 27. IX 1969. godine, poslije
kojeg roka su sve službe, a posebno inspeksijska, bile ovlaštene da po
najkraćem postupku pristupaju suzbijanju i rušenju svih oblika besprav-
ne izgradnje.

Ova Odluka sadržavala je — pored obaveze bespravnih graditelja
da naknadno naprave tehničku dokumentaciju u skladu sa urbanistič-
kim planom i regulišu obaveze oko legalizacije naknadnim pribavljanjem
odobrenja za građenje i uplatom tzv. »komunalija« pod povoljnim uslo-
vima (uplata u ratama) — i postupak, odnosno obaveze u pogledu obez-
bjedenja osnovnih uređaja infrastrukture za optimalne uslove stano-
vanja (svjetlo, voda, pristupni put). Iako je ovakva odluka Skupštine
dobila različite komentare i nije bila sa zadovoljstvom prihvaćena, po-
seбно od urbanista, moje lično mišljenje je, gledano sa aspekta današ-
njih njezinih rezultata, da je ona postigla značajno političko djeystvo i
da je u to vrijeme bila jedino realna. Kad ovo kažem, onda vjerujem da
za jedan grad od 60.000 stanovnika nije poseban prostorni problem sa-
nirati cca 900 bespravnih objekata na prostoru od 9.000 ha ili, gledano
na kompaktnu urbanu teritoriju grada, 470 objekata na 400 ha. Napo-
minjem da izvršena legalizacija obuhvata samo one rejone u kojima je

Generalnim planom predviđena stambena izgradnja, i to uglavnom individualnog tipa. Druge izgradnje unutar zaštićenih zona: rekreacije, saobraćajnica, privrede i dr. namjena, uglavnom, u većem obimu nije bilo, a takva legalizacija, konačno, nije ni prihvaćena.

Urbanistički planovi reiona bespravne izgradnje koji su naknadno urađeni pokazali su sve negativne elemente i posljedice takve izgradnje, koje će se odraziti u budućoj organizaciji takvih stambenih reiona i koje će biti potrebno u toku dužeg vremenskog perioda konstantno određenim ulaganjima sanirati.

2. Svim bespravnim graditeljima od strane Zavoda za urbanizam pružena je mogućnost da putem minimalne uplate od 500 do 1.000 dinara dobiju izvedbeni projekat u skraćenom obliku i da, na osnovu istog, završe i kompletiraju otpočetu izgradnju u pojedinim etapama i prema mogućnostima. Ovi projekti rađeni su za svaki objekat posebno, sa maksimalnom tolerancijom osnovnog gabarita objekta i sa ciljem dostizanja određenih arhitektonskih i konstruktivnih poboljšanja na objektu. To se podjednako odnosi i na objekte koji su bili u završnoj fazi, odnosno potpuno dovršeni.

3. Pružanjem mogućnosti legalizacije svim bespravnim graditeljima stvorena je mogućnost i naknadnog rješavanja imovinskopravnih odnosa na nacionalizovanom zemljištu i prenošenja prava iskorištavanja zemljišta od strane Skupštine opštine. Ako se ima u vidu da je veliki broj graditelja izgradnju otpočeo na zemljištima dobivenim od strane korisnika putem kupoprodajnih ugovora koji se gruntovno nisu mogli provesti, a da SO nije takođe postavljala nikakve naknadne zahtjeve u pogledu plaćanja zemljišta, onda je razumljivo što je ova mjera bila jedna od bitnih u ostvarenju interesa za svakog graditelja.

4. Pružena je nesmetana mogućnost priključivanja svih legaliziranih objekata na sve raspoložive komunalne instalacije uz minimalnu naknadu za priključke.

5. Najugroženijim kategorijama graditelja, čiji objekti su bili određeni za rušenje, a bili su bez sredstava za obezbjeđenje nove lokacije, putem SO dodijeljeno je erarno zemljište u okolini grada, za koje su takođe urađena parcijalna urbanistička rješenja i stavljena na raspolaganje svim zainteresovanim za izgradnju. U ovim slučajevima pitanje infrastrukture različito je rješavano, ali uglavnom sve lokacije pružale su mogućnost snabdijevanja vodom i električnom energijom.

6. Uporedo sa svim ovim mjerama pripremljeno je više urbanističkih planova i terena koji su sukcesivno stavljeni na raspolaganje zainteresovanim graditeljima da putem konkursa pribave zemljište za izgradnju. (U periodu od dvije godine putem konkursa ustupljeno je zemljište za izgradnju 340 individualnih objekata na nacionalizovanom zemljištu.) Na tim terenima se danas vrši izgradnja i uređivanje zemljišta sa neophodnim objektima infrastrukture.

Ova praksa je konstantna i ona će se najvjerovatnije i dalje primjenjivati za pojedine rejone grada i prigradskih naselja ukoliko ne nastupe nepredviđene poteškoće materijalne prirode i ukoliko ne izostane mogućnost obezbjeđenja sredstava od strane fondova i banke. Prema Programu individualne izgradnje, na užoj urbanoj teritoriji grada do 1975. godine obezbjeđeni su tereni i urbanistička rješenja za 600 stanova u individualnom sistemu građenja.

7. Za cjelokupno šire gradsko područje sa svim prigradskim naseljima pripremljen je zonalni plan izgradnje kojim su definirani prostori i uslovi izgradnje u pojedinim zonama i naseljima, obuhvatajući sve tipove izgradnje objekata od vikend do vilske izgradnje, i praktično odobravanje lokacija obavlja se konstantno na osnovu ovih planova i postojećih propisa koji se odnose na nenacionalizovano zemljište, odnosno građevinske rejone. U toku 1970. godine izdato je 980 raznih odobrenja i saglasnosti, a samo 12% je negativno riješeno.

8. I na kraju, sprovedena je integracija svih urbanističko-komunalnih službi i organizacija u jedinstvenu stručno-upravnu instituciju — Zavod za urbanizam i komunalnu djelatnost, u čijem sastavu su svi poslovi od lokacije i odobrenja za građenje do građevinske inspekcije, odnosno urbanističkog plana i opštinskih fondova za uređenje i iskorištavanje gradskog zemljišta i opštinskog fonda za puteve. Ovakva organizacija bila je jedan od preduslova za uspješno vođenje svih akcija, jer nije dolazilo do bilo kakvih dupliranja prava, nadležnosti i odgovornosti, a samim ti postignut je visok stepen pravovremenosti u donošenju odluka, programa i projekata koji su bili neophodni za realizaciju. Možda važnija od toga je činjenica da se prateće subjektivne slabosti nisu mogle prebacivati sa mjesta na mjesto i da se nisu mogli tražiti izlazi u stvaranju raznih paravana koji su ranije bili često pogodno rješenje za odgađanje problema. Tu je bilo sve, i onda se moralo raditi. Ja sam zadovoljan što na ovom skupu, bez ikakvih konačnih pretenzija mogu nagovijestiti prve i dosta pozitivne rezultate koji su se pojavili u našoj praksi urbanizacije grada.

Ponovo naglašavam, ovo je samo jedno iskustvo, jedan aspekt organizacionih, društvenih i urbanističkih principa u načinu rješavanja problema bespravne stambene izgradnje, ali ne treba izgubiti iz vida i sve one druge, urbanističko-tehničke, administrativne, imovinskopravne, ekonomske, političke, sociološke i druge aspekte koji su neodvojiv faktor uspješnog sprovođenja politike izgradnje jednog grada i koji su bili također predmet naših stalnih preokupacija.

SADI ĆEMALović

THE MEANS OF SOLVING THE PROBLEM OF ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION IN MOSTAR

SUMMARY

In Mostar the first instances of illegal housing construction were registered in 1960 (a total of six cases). By 1969 the impressive number of 830 such cases were registered in the city which, at that time, had a population of about 60.000. Since 1970, after extensive social action on the part of all elements within the city administration, a noticeable decrease in the frequency of this phenomenon was achieved, with a total of 29 cases registered and, within the same time period, 74 various buildings torn down. From Aug. 20, 1970 to Dec. 1, 1971, only 18 attempts

at illegal construction were registered, the majority of which were discovered and stopped in the initial stages of the construction process.

In the drive against illegal construction, all of the available forces in the administration were mobilized and were given the general support of all citizens — a factor which represents a moral and psychological condition necessary for effective results in the measures undertaken. On the basis of the Program for Protection against Illegal Construction the following aims were consistently worked towards:

1) the legalization and inclusion of all buildings which do not fundamentally hinder the urban plans construction program.

2) the drawing up of technical documents for the purpose of enabling architectural and construction improvement for all such buildings.

3) the providing of possibilities for later changes in legal property relations with regard to utilization of earlier purchased land.

4) the extension of rights to be provided for all available communal services (sanitation, electricity, etc.) at a minimal cost.

5) the provision of new building lots for construction to those builders whose homes without permits are destined to be torn down.

6) the preparation and drawing up of more than one urban plan for utilization of land for construction by means of public competitions.

7) the drawing up of zoning plans for construction in the wider metropolitan area including all the suburbs of the city.

8) the general integration of community offices and organizations to enable more efficient conduct of urban policies in the carrying out of plans and thus the elimination of chances of duplication of work with regard to any action, responsibility, or authority.

We are completely convinced that as long as we solve the problem of «legal construction» we will also have a more secure situation which can assure us of a halt in «illegal construction» by means of efficient elimination of individual excessive phenomena. For this a good deal of material resources must be available to the city, a factor which is very problematic at the present time. Due to the city's financial limitations, the halt which we have thus far brought about is still of a temporary nature, unless we manage to arrive at certain agreements with banks, community organizations, the construction industry and sociopolitical institutions.

