



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

ĐURO ĐUROVIĆ

BESPRAVNA STAMBENA IZGRADNJA U BEOGRADU

Bespravna stambena izgradnja, kao specifičan oblik porodične stambene izgradnje, predstavlja u Beogradu po svom obimu impozantan i sa društvenog stanovišta veoma problematičan fenomen. Zbog svoje složenosti i brojnih posledica koje sobom nosi, bespravna stambena izgradnja bila je, počev od 1960. godine, često predmet interesovanja ne samo Skupštine grada Beograda i njenih organa, već i opštinskih skupština i drugih društveno-političkih organizacija i stručnih institucija u gradu. Tako je, na primer, Zavod za komunalnu i stambenu delatnost grada posvetio ovoj pojavi posebno istraživanje 1965. godine. Savezni zavod za urbanizam je u 1967. godini napravio analizu bespravne stambene izgradnje u 12 jugoslovenskih gradova, među njima i u Beogradu. Iste godine održano je u Beogradu savetovanje o bespravnoj stambenoj izgradnji u organizaciji Gradske konferencije SSRN, Gradskog komiteta SK, Privredne komore grada i Gradskog sindikalnog veća.

Problem bespravne stambene izgradnje razmatran je 1964. godine i u Skupštini SR Srbije u okviru razmatranja ovog problema u SR Srbiji i na savetovanju Stalne konferencije gradova u Splitu 1967. godine.

Urbanistički zavod grada Beograda, u sklopu radova na Generalnom urbanističkom planu Beograda, pristupio je u 1968. i 1969. godini analizi bespravne stambene izgradnje na gradskom području Beograda. Cilj ove analize je bio kompleksno sagledavanje fenomena bespravne stambene izgradnje sa urbanističko-arhitektonskog, ekonomskog, pravnog, zdravstvenog i sociološkog aspekta. Predmet ove analize bili su isključivo stambeni objekti podignuti bez odobrenja nadležnog organa.

Sa rezultatima ove analize upoznat je i Savet za urbanizam Skupštine grada Beograda u januaru 1970. godine.

OBIM BESPRAVNE STAMBENE IZGRADNJE U BEOGRADU

U Beogradu se uglavnom ne raspolaže tačnim podacima o broju bespravno podignutih stambenih objekata. Zbog toga se u razmatranjima fenomena bespravne stambene izgradnje procenjuje broj bespravno podignutih stambenih objekata.

Prikupljanjem podataka kod odgovarajućih opštinskih službi ustanovili smo da je u decembru 1968. godine u Beogradu bilo 6.900 bespravno podignutih stambenih objekata, grupisanih u 78 naselja. Izgradnja čitavih ilegalnih stambenih naselja predstavlja, u stvari, novu dimenziju bespravne stambene izgradnje u Beogradu. Veličina ovih naselja znatno varira — od 10 do 300 bespravno podignutih stambenih objekata u jednom naselju.

Šest perifernih gradskih opština — Voždovac, Čukarica, Zvezdara, Palilula, Zemun i Novi Beograd — bile su isključivo meta bespravnih graditelja. Posmatrano u celini, najčešće se gradilo u zonama zelenila, a najmanje u zonama gde su postojale određene brane i javna delatnost (na primer, u zonama privrede i komunalne privrede). Nedostatak tačnih podataka o broju bespravno podignutih stambenih objekata otežava praćenje pojave u Beogradu po godinama.

Međutim, na osnovu nekih materijala Skupštine grada može se zaključiti da je u 1964. i 1965. godini došlo do smanjenja broja bespravno podignutih stambenih objekata, dok je u periodu od 1965. do 1967. godine došlo do povećanja broja izgrađenih objekata. Tendencija povećanja nastavila se i u 1968. i naročito u 1969. godini (u ovom periodu i zbog delovanja nekih momenata unutrašnje i međunarodne situacije).

NOSIOCI I UZROCI BESPRAVNE STAMBENE IZGRADNJE U BEOGRADU

Ne ulazeći u sve strukture nosilaca bespravne stambene izgradnje i ne navodeći ih, želimo ovde istaći da su doseljenici isključivi nosioci bespravne stambene izgradnje u Beogradu (čak 95% svih bespravnih graditelja).

Za poslednjih 20 godina Beograd je uvećao svoje stanovništvo za više od dva puta. U ukupnom porastu stanovništva Beograda dominantno mesto zauzima mehanički priraštaj, koji u ukupnom porastu stanovništva učestvuje sa 4/5.

Međutim, intenzivan demografski razvoj Beograda nije mogao biti praćen i odgovarajućim obimom stambene izgradnje. Nemogućnost grada da svim novopridošlim stanovnicima obezbedi stambeni smeštaj, kao i nasleđena nestašica stanova stvorili su u Beogradu veoma ozbiljnu stambenu krizu. Tako je, na primer, priraštaj stanovništva u periodu 1945—1967. godine iznosio 474.784, za šta je bilo potrebno 118.698 stanova. Međutim, u tom periodu izgrađeno je 88.914 stanova, te se u odnosu na potreban broj stanova javio manjak od oko 30.000 stanova.

S druge strane, stalan i iz godine u godinu sve veći porast cene stana svrstao je Beograd u red gradova sa najskupljom stambenom izgradnjom.

Osim ovih opštih uzroka bespravne stambene izgradnje neophodno je dati i neke podatke iz ankete koju je Urbanistički zavod sproveo među 700 bespravnih graditelja. Prema rezultatima tog istraživanja, za 43% anketiranih bespravno podizanje stambenog objekta bilo je jedini način za rešenje stambenog pitanja. Svega 1,6% anketiranih izjavilo je da se opredelilo za bespravnu izgradnju zbog toga što nisu dobili gra-

devinsku dozvolu. Ovaj podatak je veoma važan jer pokazuje da se jedan od često pominjanih uzroka bespravne stambene izgradnje — dug i komplikovan postupak oko dobijanja građevinske dozvole — ovog puta pokazao skoro beznačajnim.

Karakteristično je da se znatan broj bespravnih graditelja svesno upušta u bespravnu izgradnju iako su pre toga znali da postoji mogućnost rušenja objekata. Takođe je karakteristično da veliki broj bespravnih graditelja nije prethodno pokušao da na neki drugi, prvenstveno legalan način reši svoje stambeno pitanje.

O DOSADAŠNJOJ PRAKSI REŠAVANJA PROBLEMA BESPRAVNE STAMBENE IZGRADNJE U BEOGRADU

Dosada su u Beogradu postojala znatna interesovanja za problem bespravne stambene izgradnje. Veliki naponi i sredstva ulagani su u iznalaženje uzroka ove pojave, kao i u iznalaženje odgovarajućih mera za njeno sprečavanje, odnosno eliminisanje ove pojave iz Beograda. Dalje egzistiranje bespravne stambene izgradnje u Beogradu govori, međutim, da još uvek nisu nađeni odgovarajući načini i metodi za rešenje ovog problema, mada su uzroci koji dovode do bespravnog podizanja stambenih objekata manje-više poznati.

Analiza dosadašnje prakse u pristupu i rešavanju ovog problema u Beogradu pokazala je sledeće:

Prvo, bespravna stambena izgradnja u Beogradu dosada se više posmatrala kao problem opština (kojih danas ima 15), i to samo pojedinih, a manje kao problem grada kao celine. Takvim pristupom ovom problemu objašnjava se veoma karakteristično pojedinačno i neorganizovano pa čak i nekoordinirano rešavanje bespravne stambene izgradnje u Beogradu. Odatle je svakako proisteklo i odsustvo ujednačenosti kriterijuma i veće objektivnosti, ponekad nedozvoljene doze tolerancije i sklonosti ka povremenom uzmičanju.

Drugo, očigledno je odsustvo jasno definisane i dosledno sprovođene politike grada prema bespravnoj stambenoj izgradnji.

Treće, ne retko bespravna stambena izgradnja se posmatra isključivo kao problem urbanističke prakse. Ovakav pristup izrazito složenoj društveno-ekonomskoj pojavi kao što je u svakom slučaju bespravna stambena izgradnja znači shvatanje koje je krajnje pojednostavljeno, jednostrano i pogrešno. Naime, motivi zbog kojih se individualni graditelji opredeljuju za bespravnu izgradnju i njihova socio-ekonomska struktura pokazuju da fenomen bespravne stambene izgradnje izlazi van okvira urbanizma. Po našem mišljenju, bespravna stambena izgradnja mora se posmatrati kao veoma složen i težak društveno-ekonomski problem koji se kao takav mora rešavati prvenstveno u okviru socijalnih, društveno-ekonomskih i drugih mera koje ne mogu biti samo lokalnog značaja. Iako se, između ostalog, manifestuje i kao urbanistički problem, bespravna stambena izgradnja se ne može rešavati jedino urbanističkim merama. Međutim, dejstvo ovih mera je vrlo relativno ako se zna da čak i obezbeđenje terena sa minimalnim urbanističkim uslovima za izgradnju u Beogradu nije uticalo na smanjenje obima bespravne stambene izgradnje.

Četvrto, urbanistička nedisciplina bespravnih graditelja nije rezultat nepostojanja odgovarajućih propisa, već u prvom redu rezultat je njihovog nepoštovanja u otkrivanju i suzbijanju bespravne stambene izgradnje. Naime, inspekcijski organi imaju puna zakonska ovlašćenja da u cilju zaštite društvenih interesa od samovolje pojedinaca primenjuju najstrožije mere — rušenje bespravno izgrađenih stambenih objekata. Uopšte uzev, nema nesklada između potreba društva da se odbrani od svojih nedisciplinovanih članova i normativnog regulisanja oblika i načina te zaštite. Nesklad nastaje samo ukoliko se dosledno ne primenjuju sankcije. Nedoslednost u praksi ne ogleda se samo u »gledanju kroz prste« na konkretne slučajeve bespravne izgradnje čim je ona tkrivena, već i u činjenici da se ne izvršavaju ni sopstvena pravosnažna rešenja.

U Beogradu je karakteristično da se ne sprovode dosledno ni zaključci Skupštine grada. Skupština grada Beograda je, naime, na sednici od 18. oktobra 1961. godine donela sledeće zaključke:

»1. — Svi objekti koji su podignuti posle 7. VIII 1958. godine od kada je saveznim propisima predviđena sankcija rušenja bespravno podignutih objekata imaju se porušiti kao i objekti koji se ubuduće budu bespravno gradili. Pre rušenja bespravno podignutih objekata koji su izgrađeni i naseljeni ranijih godina njihove graditelje treba prethodno obavestiti da će objekti biti postupno rušeni s tim što će im se omogućiti da na široj teritoriji grada podignu zgrade po tipskim projektima.

2. — Opštine i Urbanistički zavod treba da obezbede terene za jeftiniju stambenu izgradnju i za nju predvide minimalne uslove. Neophodno je da opštine kadrovski i tehnički osposobe službe koje će raditi na otkrivanju i sprečavanju bespravne izgradnje.

3. — Prilikom zapošljavanja novih radnika radne organizacije treba da preuzmu obavezu da će rešiti njihovo stambeno pitanje.

4. — Opštine treba da što pre pristupe izuzimanju iz poseda zemljišta od ranijih vlasnika koje je naročito izloženo bespravnoj izgradnji kako bi se ona sprečila.

5. — Neophodno je uskladiti rad raznih organa čija aktivnost može uticati na sprečavanje bespravne izgradnje (sudovi — kod regulisanja uknjižbe zemljišta i zgrada koje su bespravno izgrađene; javno tužilaštvo — obustavljanje izvršenja rešenja o uklanjanju bespravno podignutih objekata; distribucija električne energije i vdovoda — zabrane priključaka za bespravno podignute objekte i sl.).

6. — Sa Sekretarijatom za unutrašnje poslove koordinirati rad u cilju efikasnog uključivanja organa milicije u otkrivanju bespravne izgradnje.«

Razmatrajući sprovođenje gornjih zaključaka, Skupština grada je na sednici od 4. XI 1965. godine konstatovala da su mere koje su preduzeli organi opština i grada dale pozitivne rezultate i da je došlo do opadanja bespravne izgradnje u 1964. i 1965. godini. Međutim, konstatovano je da je u ovom periodu ostalo neporušeno 1.398 objekata koji su većim delom izgrađeni u ranijem periodu. Skupština grada je tom prilikom ocenila da ranije donete zaključke treba još doslednije i energičnije sprovoditi.

Kasnije je, međutim, ocenjeno da se u periodu 1965—1967. godine nisu dosledno sprovodili zaključci Skupštine grada, što se ogledalo u povećanom broju bespravno izgrađenih i neporušenih objekata. U tom periodu porušeno je od ukupno bespravno podignutih zgrada i prostorija — posmatrano po anketiranim opštinama:

— Voždovac	82,0%
— Čukarica	89,0%
— Palilula	82,0%
— Zvezdara	20,0%
— Zemun	72,0%
— Novi Beograd	54,0%

Zaključci Skupštine grada Beograda iz 1961. godine o bespravnoj izgradnji bili su svakako dobri, ali su se opštinske službe pokazale neefikasnim u njihovoj realizaciji i sprovođenju u život. Međutim, i naše društvo je dosada, uglavnom iz političkih razloga, bilo veoma tolerantno prema bespravnoj stambenoj izgradnji, što je znatno otežavalo rad opštinskih službi.

Peto, prethodni podaci o broju porušenih objekata u odnosu na broj izgrađenih u periodu 1965—1967. godine veoma ilustrativno pokazuju dosadašnji način rešavanja problema bespravne stambene izgradnje u Beogradu. Vidi se, naime, da je rušenje bespravno podignutih stambenih objekata uglavnom najzastupljeniji način rešavanja ovog problema. Dosadašnje iskustvo pokazalo je, međutim, da ovaj način nije i maksimalno efikasan. Ima, naime, slučajeva da bespravni graditelji i posle šest rušenja podižu stambeni objekat na istom mestu.

Šesto, dosadašnje neuspehe u suzbijanju bespravne stambene izgradnje u Beogradu treba tražiti i u sledećem:

a) u nedostatku evidencije o bespravno podignutim stambenim objektima pravljenе po jedinstvenim i jednoobraznim pokazateljima za ceo grad;

b) u nedovoljnoj kadrovskoj i materijalnoj opremljenosti opštinskih službi za otkrivanje i suzbijanje bespravne izgradnje;

c) u nedozvoljenoj dozi tolerancije i sklonosti ka povremenom uzmicanju, što je moglo poslužiti kao stimulans za potencijalne bespravne graditelje i ohrabriti one koji su bespravnom izgradnjom već pokušali da reše svoje stambeno pitanje;

d) u nedostatku moralne snage za odlučnije i doslednije rešavanje ove problematike;

e) u specifičnoj praksi pojedinačnog i neorganizovanog rešavanja problema bespravne stambene izgradnje na nivou grada. Pojedinačno i nepovezano preduzimanje mera izazivalo je nepotrebno i suviše trošenje sredstava, a svodilo se na sumnjiva eksperimentisanja i, što je još opasnije, dovodilo je u sumnju efikasnost stvarne zaštite grada od bespravne izgradnje;

f) u upadljivom odsustvu ujednačenih kriterijuma i veće objektivnosti prilikom primene mera rušenja bespravno podignutih objekata;

g) u nekoordiniranom radu sudova, javnog tužilaštva i milicije na otkrivanju i sprečavanju bespravne stambene izgradnje.

Iz svega i zbog svega gore rečenog proistekao je i poseban odnos prema bespravnim graditeljima. Iako je opšta politika prema prekršiocima normi utvrđena zakonom i propisima, ipak se politika prakse koju sprovode organi opština veoma razlikuje kako u odnosu na zakonske norme, tako i u odnosu na stavove i praksu susednih opština.

O različitoj praksi, koja se često motivirše humanošću i socijalističkim moralom, nedostatkom kadrova, odsustvom sredstava za vođenje izvršnog postupka, socijalnim položajem prekršioca i drugim razlozima, ubedljivo govore prethodno dati podaci o broju porušenih objekata u periodu 1965—1967. godine. Očigledan nedostatak jedinstvenog stava opština, kao i nedoslednost u izvršavanju sopstvenih odluka, nepoštovanje opštih stavova, padanje pod razne uticaje, preterana obazrivost, intervencionizam sa raznih strana — nisu i ne mogu biti u skladu sa zakonskim propisima. Sve je to stvaralo praksu tolerantnog odnosa prema bespravnim graditeljima i osećanje kod ovih da će se za njih na kraju ipak naći »modus vivendi«.

Kakav je postupak i kakvi su stavovi u vezi s rušenjem objekata?

Organ uprave nadležan za poslove građevinske inspekcije čim dobije prijavu o bespravnoj gradnji ili to sam primeti dužan je da naredi obustavu gradnje i rušenje objekta. Graditelj, kao po pravilu, ne postupava po naredenju, već čim dobije rešenje, koristi se zakonskim pravom žalbe. Drugostepeni postupak i vanredni pravni lek preko upravnog spora traju dosta dugo (nekad više od pola godine). Za to vreme najčešće dolazi i do useljenja, ukoliko ono nije već izvršeno pre otpočinjanja upravnog postupka (zbog karakteristične sporosti u otkrivanju bespravne gradnje).

Prema konačnom ishodu, rešenja o rušenju bespravno podignutih objekata mogu se podeliti u dve osnovne grupe.

Prvu grupu čine ona rešenja koja su potvrđena kao pravilna i zakonita te postala pravosnažna, dok u drugu grupu spadaju poništena rešenja.

Kod prve grupe rešenja problem je samo njihovo izvršenje. Međutim, pitanje izvršenja i predstavlja osnovni problem. To je ona faza postupka u kojoj se, u stvari, i stiču svi momenti o kojima je prethodno bilo reči — počev od intervencija, pa sve do ličnog stava inspektora i milicionera. I pre nego što se pristupi rušenju, formira se front bespravnih graditelja prema predstavnicima vlasti. Bespravnim graditeljima, koji su najčešće grupisani, pritiču u pomoć i odbranu i drugi građani iz neposredne blizine. To dovodi do nemilih scena koje ovde nema potrebe navoditi. Pri ovakvom stanju, a kada se ima u vidu sve ranije rečeno, posebno nedoslednost u sprovođenju sopstvenih odluka, ne treba se čuditi što postoji kod inspekcijskih organa veliki broj pravosnažnih rešenja koja se ne izvršavaju.

Kod druge grupe rešenja pitanje je komplikovanije. Poznato je da je najveći broj rešenja kojim se nalaze rušenje poništen zbog toga što nije utvrđeno činjenično stanje, zatim zbog nepravilne primene propisa i, najzad, zbog povrede postupka. Naime, često se dešava da prvostepeni organ ne utvrdi vreme kada je objekat podignut, obim izvršenih radova i druge pravno relevantne činjenice o stvarnom stanju. Zbog toga su rešenja o rušenju manjkava, pa se mogu uspešno i pobijati, što se i čini.

Na primer, rešenje kojim se nalaže rušenje poziva se na propis koji je važio u momentu donošenja rešenja (urbanistički plan, odluku o izgradnji objekata građana). Sudska praksa, sasvim ispravno, smatra da se imaju primeniti propisi koji su važili u vreme odlučivanja u upravnom postupku samo ako su povoljniji za bespravnog graditelja. Bez obzira o kakvom se nedostatku prvostepenog rešenja radilo, redovno imamo posla sa odugovlačenjem postupka, koji ponekad traje i preko godinu dana. Jasno je da su posledice teže i brojnije što je postupak duži (i obrnuto).

Međutim, zbog specifičnog položaja Beograda, pravni instrumentarij nije potpun, jer ima niz nerešenih pravnih pitanja. Ta nerešena pitanja odnose se na status naselja, građevinske rejone, formiranje građevinske parcele, ranija prava bivših vlasnika, neusklađenost opštinskih i gradskih odluka i drugo. To i danas dovodi do različite prakse upravnih i sudskih organa.

POLITIKA GRADA — OSNOVNI PREDUSLOV ZA SUZBIJANJE BESPRAVNE IZGRADNJE

Kao i svaki drugi grad, i Beograd je zainteresovan za planski, racionalan i ekonomičan razvoj. Da bi to obezbedio, on mora preduzeti i odgovarajuće mere za otklanjanje uzroka koji dovode do bespravne stambene izgradnje. Za Beograd je primena tih mera posebno značajna, jer ove mere mogu biti jedan od veoma važnih regulatora doseljavanja stanovništva u grad.

Bespravna stambena izgradnja nastaje u sklopu socijalnih, društveno-ekonomskih i drugih pitanja i problema koji nisu samo lokalnog značaja. Oni sa različitim intenzitetom deluju posredno ili neposredno na pojavu bespravne stambene izgradnje.

Ako kao posebnu grupu faktora koji doprinose razvoju bespravne izgradnje izdvojimo opšte društveno-ekonomske pojave i procese koji imaju regionalni karakter i uglavnom posredno dejstvo na pojavu bespravne izgradnje (na primer, migraciona kretanja ka Beogradu), onda se protivmere moraju preduzimati putem formiranja i sprovođenja politike razvoja Beograda u celini. Ove mere su veoma značajne za suzbijanje preduslova bespravne stambene izgradnje, mada prethodno zahtevaju obezbeđenje sadejstva svih akcija koje bi delovale nasuprot svakom pojedinom faktoru uz odgovarajuću jačinu dejstva.

S druge strane, pre preduzimanja bilo kakvih mera potrebno je zauzeti jasne stavove o bespravnom graditelju, rušenju bespravno podignutih stambenih objekata i načinima za sprečavanje i rešenje bespravne stambene izgradnje u Beogradu.

Dosadašnje iskustvo a i rezultati istraživanja pokazuju da se bespravni graditelji, kao kategorija stanovništva, polarizuju u dve osnovne grupe.

Prvu grupu čine bespravni graditelji koji nemaju nikakvih mogućnosti da plate današnju i naročito buduću cenu stana. Drugu grupu čine bespravni graditelji koji bi putem adekvatnih formi finansiranja mogli legalno da reše svoje stambeno pitanje. Za prvu grupu naše društvo bi, s obzirom na svoj karakter, moralo naći dugoročne puteve za principi-

jelno rešenje ugroženosti nekih grupa stanovništva u najelementarnijoj životnoj potrebi — stanu. Princip solidarnosti celog društva kad je u pitanju ova kategorija stanovništva bio bi veoma poželjan.

Što se tiče rušenja bespravno izgrađenih objekata, rečeno je već da je ovaj način bio dosada daleko najzastupljeniji način rešenja bespravne stambene izgradnje i da se nije pokazao dovoljno efikasan. Ovo, međutim, nikako ne znači da rušenje treba isključiti, ali tu meru treba isključivo primenjivati u cilju sprečavanja bespravne stambene izgradnje, i to pre nego što je stambeni objekat završen i useljen.

I pored postojanja suprotnih shvatanja, ipak jedno treba da bude sigurno: bespravna stambena izgradnja ne može se u Beogradu rešavati putem porodične stambene izgradnje. Ona se može jedino rešavati putem kolektivnog stanovanja preko subvencionisanih stanarina, s obzirom na strukturu bespravnih graditelja i njihove materijalne mogućnosti. Porodično stanovanje u Beogradu sve više će biti skup oblik izgradnje i stanovanja i većina bespravnih graditelja neće biti u stanju da podnese sve troškove.

Polaznu osnovu u cilju iznalaženja načina rešavanja problema bespravne stambene izgradnje u Beogradu treba da predstavlja konstituisanje jasno definisane i dosledno sprovedene politike grada u cilju rešavanja ovog problema.

Osnovni konstitutivni elementi ove politike trebalo bi da budu:

1) preventivno otklanjanje uzroka bespravne stambene izgradnje, između ostalog, i putem stvaranja mogućnosti da potencijalni bespravni graditelji dođu do stana na regularan način a da istovremeno ostvare svoje želje u pogledu oblika stanovanja;

2) rigorozno insistiranje na poštovanju pravnih normi i urbanističke discipline, odnosno sprečavanje bespravne izgradnje u uslovima kada su obezbeđene mogućnosti izbora oblika stanovanja;

3) preciznije određivanje urbanističkih i građevinskih normativa, kao i obezbeđenje poštovanja datih urbanističko-tehničkih uslova od strane individualnih graditelja. Nepoštovanje ovih uslova od strane graditelja porodičnih stambenih objekata i naročito neinsistiranje na striktnom poštovanju tih uslova svodi akt bespravnih graditelja na čisto formalni prekršaj, što im još uzgred daje i oreol »nezaštićenih i progonjenih građana«.

Sprečavanjem bespravne izgradnje u Beogradu, po našem mišljenju, trebalo bi da se bavi posebna služba Skupštine grada. Ova služba bi obezbeđivala preventivnu, efikasnu i jedinstvenu primenu mera u cilju sprečavanja bespravne izgradnje na čitavom području Beograda. Ona bi takođe svojim radom na kreiranju politike grada obezbeđivala i ujednačene kriterijume, veću objektivnost i organizovano rešavanje problema bespravne stambene izgradnje u gradu. Još neke akcije dale bi pozitivne rezultate u suzbijanju bespravne stambene izgradnje.

Poslednjih godina u Beogradu se, u nedostatku finansijskih sredstava, veoma malo radi na ozelenjavanju (videli smo da su površine namenjene zelenilu najviše napadnute bespravnom stambenom izgradnjom). Svakako bi se morali naći sistemi finansiranja dugoročnog programa podizanja zaštitnog zelenog pojasa. Pored svojih funkcija, ozeleljavanje je i efikasno sredstvo u borbi protiv bespravne izgradnje. Ja-

sno je da su u tu svrhu potrebna velika sredstva, ali i sa stalnim ulaganjem manjih sredstava po utvrđenom dugoročnom planu postigli bi se krupni rezultati u sprečavanju bespravne stambene izgradnje.

Prilikom izrade detaljnih urbanističkih planova treba nastojati da se optimalno uklope z a t e č e n i bespravno podignuti objekti u naseljima oko grada, naravno ukoliko isti ispunjavaju minimalne tehničke, higijenske i urbanističke uslove.

I na kraju, neophodno je pojačati kontrolu, naročito subotom, nedeljom i državnim praznicima, pošto je zapaženo da se u te dane i po- diže najveći broj objekata.

ĐURO ĐUROVIĆ

ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION IN BEOGRAD

SUMMARY

We do not have reliable statistics on the number of illegally constructed residential buildings in Beograd. We have found that as of December 1968 there were about 7.000 such buildings in Beograd, grouped into 78 communities. Most of these communities range from 10 to 300 buildings in one community.

Peripheral communities were the exclusive targets of the illegal builders. As a whole, most such building was done in green areas, while the least occurred in zones of commerce and urban activities, i.e. in zones where certain.

The builders of illegal housing in Beograd are almost exclusively persons from outside of Beograd (at least 95%). It is important to point out that a large number of these builders decided upon this action after already spending 2—3 years in Beograd. It is also characteristic that a large number of illegal builders consciously decided upon such a course of action although they knew in advance that it was possible that their building might be demolished. On the other hand, a large number of illegal builders make no attempt in advance to solve their housing problems in a legal manner.

According to responses to a survey conducted by the Institute for Urban Planning of Beograd, illegal housing construction was the only possible means for meeting the housing needs of the families of 43% of the builders surveyed. Only 1.6% of those surveyed said that they decided upon illegal construction because they could not get a building permit. This fact is very significant as it indicates that one of the frequently mentioned causes of illegal housing construction — the long and complicated process of obtaining a building permit — is shown to be nearly meaningless. The problem of illegal housing construction has been dealt with (although not in all cases) more by the townships and less at the city level. But the problem has only rarely been regarded as the primary problem of urban planning. Demolition of such buildings has been, thus far, the most feasible means of solving the problems. Our

experience has shown, however, that this means is not maximally effective. There have been cases, in fact, where a building has been built again in the same spot after the sixth demolition of the building. Irregularity of criteria and lack of objectivity have also been observed in the application of demolition measures for such buildings.

The policy of township law enforcement agencies on discovering and preventing illegal housing construction can be characterized by, among other things, inconsistency in the carrying out of its own decisions, disregard for general positions, submission to various influences, exaggerated cautiousness, tolerance, and tendency towards temporary withdrawal, etc. All of this has created a policy of a tolerant attitude towards the illegal builder and the feeling that, in the end, some sort of *modus vivendi* will be found for them. Furthermore, our society has also been very tolerant towards builders of illegal housing — primarily because of political reasons — which has significantly hindered the work of township law enforcement agencies.

As is the case with every other city, Beograd is interested in planned, rational, and economic development. In order to enable this development, the necessary measures must be taken to remove the causes of illegal housing construction.

The point of departure for these purposes should be the achievement of a clearly defined and consistently applied policy concerning this problem. The prevention of illegal construction should be handled by a special office of the city assembly. This office would take care providing effective and uniform preventive measures for the entire area of Beograd. It would secure a uniformity of criteria, greater objectivity, and organized solutions to the problem of illegal housing construction within the city.

