



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/>

IVAN TAUBMAN

BESPRAVNA STAMBENA IZGRADNJA I REALIZACIJA URBANISTIČKIH PLANOVA

U široj javnosti i u krugovima stručnjaka često se konstatuje da su naši gradovi, sa stanovišta prostorne i funkcionalne organizacije, defektni. Razlozi za to se traže u stihijnoj izgradnji u prošlosti, u posljedicama nagle urbanizacije, u promjenama socijalne strukture stanovništva, u tehničkoj neopremljenosti itd., a vrlo rijetko se ukazuje na činjenicu da defektnost proizilazi i iz negiranja, nepridržavanja ili loše primjene urbanističkih planova, — razumljivo, u onim aglomeracijama koje imaju takve planove.¹

Sigurno je da se može prihvatiti ocjena da svi planovi za prostorno i funkcionalno uređenje gradova i naselja nisu uvijek kvalitetni, da nisu zasnovani na realnim mogućnostima ekonomskog razvoja, da su »potplanirani« ili »preplanirani«. Međutim, gotovo da je pravilo da se i dobri prostorni odnosno urbanistički planovi, koji se temelje na serioznim istraživanjima, remete, deformišu, pa čak i anuliraju radi tzv. bespravne izgradnje i da se radi toga uslovi života i stanovanja u gradskim naseljima pogoršavaju.

Posavlja se pitanje: šta je to bespravna izgradnja? Ne insistirajući na preciznoj jurističkoj definiciji, kao »bespravna izgradnja« može se smatrati svaka ona koja se ne temelji na određenom pravnom aktu zasnovanom na pozitivnim zakonima ili normativnim odredbama — u konkretnoj situaciji: na donesenom ili usvojenom urbanističkom planu, odnosno odluci o njegovom sprovođenju.

Šta predstavlja urbanistički plan?

Prema važećem republičkom Zakonu o urbanističkom planu², »izgradnja i uređenje naselja kao i pojedinih područja vrši se na osnovu

¹ Prema materijalima koji su razmatrani u Skupštini SRBiH, od 78 gradskih naselja sa više od 2.000 stanovnika, 44 grada imaju generalne urbanističke planove i regulacione planove, 7 gradova ima urbanističku osnovu, a daljnjih 19 gradova ima urbanističke programe. 8 gradova nema nikakvu urbanističko-plansku dokumentaciju. Ocjenjuje se da preko 50% urbanističkih planova i programa podliježe novelaciji.

² Službeni list SRBiH, br. 4/1965. god.

urbanističkog plana«, odnosno »urbanističkim planom se reguliše način izgradnje, rekonstrukcije i asanacije naselja i područja i usmjerava njihov urbanistički razvitak u skladu sa perspektivom društveno-ekonomskog razvitka tih naselja i područja, a u cilju stvaranja funkcionalne ekonomične i skladne cjeline, koja pruža povoljne uslove za život i rad ljudi«. Prema istom Zakonu, »urbanistički plan ima snagu n o r m a t i v n o g a k t a«, a u rokovima u kojima se donose perspektivni društveni planovi privrednog razvoja vrši se provjeravanje da li je urbanistički plan u skladu sa perspektivnim razvojem naselja, odnosno područja za koji je donesen. Ako se ustanovi da plan nije u skladu sa perspektivnim razvojem naselja odnosno područja, izvršiće se izmjene i dopune, i to samo »... ako to iziskuju društveni interesi, ili su se osjetno izmijenili ekonomski uslovi u odnosu na uslove kada je plan donesen ili kada je to neophodno usljed više sile«.

Prateći dokument Zakona o urbanističkom planu je »Pravilnik o elementima«³ koje taj plan treba da sadrži. U njemu je precizirano da generalni urbanistički plan sadrži generalno rješenje n a m j e n e p o v r š i n a, generalno rješenje saobraćajnica, s i s t e m i z g r a d n j e itd., a da se odredbama za sprovođenje plana utvrđuju »položaj i granice funkcionalnih zona sa naznakom njihove isključive ili pretežne namjene (stanovanje, radne zone, društveni, snabdjevački, sportski i drugi centri, rekreacione površine, parkovi, igrališta, zone specijalne namjene i dr.), n a i č i n i z g r a d n j e u pojedinim zonama i dijelovima naselja, sa naznakom gustoće naseljenosti...« itd. Pomenutim Pravilnikom određeno je da Regulatorni plan, kao daljnja i konačna faza urbanističkog plana, sadrži, među ostalim, i »prikaz r a z m j e š t a j a arhitektonskih i drugih objekata sa naznakom horizontalnih i vertikalnih gabarita«, kao i »urbanističke uslove za izradu arhitektonskih i drugih projekata«. (Osnovne postavke pomenutog Zakona sadržane su i u Tezama za novi Zakon o urbanizmu i prostornom uređenju SR BiH.)

Kada se konfrontiraju pojave bespravne, prvenstveno stambene, izgradnje sa važećim normativnim aktima, onda se postavlja pitanje: u kom prostoru se ta izgradnja praktično manifestuje, kakve su njezine posljedice i, konačno, ko su njeni akteri?

Dosadašnja iskustva pokazuju da se bespravna stambena izgradnja na teritorijama koje su obuhvaćene urbanističkim planovima ispoljava:

— građenjem na terenima koji urbanističkim planovima nisu uopšte predviđeni za stambenu izgradnju, nego su namijenjeni za potrebe rekreacije, školstva, fizičke kulture, ili su rezervisani za lokaciju objekata privrednih organizacija (radne zone);

— građenjem u zonama koje su predviđene za stambenu izgradnju, ali pod određenim uslovima u odnosu na spratnost, gustoću stanovanja, gustoću izgradnje i sistem izgradnje;

— građenjem na zemljištu koje je predviđeno za izgradnju novih ili rekonstrukciju postojećih saobraćajnica, parkirališta za vozila i sl.;

— građenjem na terenima koji nisu podesni za izgradnju arhitektonskih i građevinskih objekata (rudni rezervati, zemljišta iznad rudar-

³ Službeni list SRBiH, br. 42/1960. god.

skih potkopa, poplavna područja, zemljišta sa nedovoljnom nosivosti itd.);

— građenjem u zonama specijalne namjene (zaštitna područja vodovoda, zona aerozagađenja itd.).

U svim navedenim slučajevima se remeti realizacija urbanističkog plana i praktično se dolazi u situaciju da se u određenim vremenskim periodima plan ne usaglašava sa dostignutim stepenom društvenog, ekonomskog i tehničkog razvitka, nego se u stvari poništava. Nije pri tome bitno da li se odlukama nadležnih organa društveno-političkih zajednica tereni na kojima su bespravno građene stambene zgrade »uklapaju« u urbanistički plan i na taj način »legalizuju«, niti je problem u tome da se plan eventualno iz temelja mijenja, odnosno radi novi (uz utrošak znatnih finansijskih sredstava), nego su u pitanju individualne i društvene štete koje, po pravilu, najmanje snose oni koji su bespravno gradili.

Bespravno izgrađene stambene zgrade u zonama koje se tretiraju kao radne zone kad-tad se moraju ukloniti. Njihovo rušenje i izgradnja novih stanova padaju na teret radne organizacije — investitora. Bespravno građenje u planiranim rekreacionim zonama, na terenima koji su predviđeni za saobraćajnice, u programiranim sportskim centrima, na zemljištima koja su predviđena za zdravstvene ili prosvjetne ustanove — ima krupne posljedice za životni standard svih stanovnika grada. Bespravno građenje u stambenim zonama, ali mimo utvrđenih urbanističkih propozicija, dovodi u pitanje racionalno održavanje i racionalnu eksploataciju gradske teritorije, dovodi u pitanje izgradnju i iskorištavanje servisa i objekata infrastrukture — a sve to na račun svih stanovnika grada.

Nesumnjivo je da su glavni nosioci, akteri, bespravne stambene izgradnje oni pojedinci koji bez odobrene lokacije, bez građevinske dozvole i bez odobrenog projekta uzurpiraju terene koji su predviđeni za drugu namjenu. Međutim, treba imati u vidu da oni nisu jedini, tj. da postoje i tzv. društveni investitori koji se ne pridržavaju urbanističkih uslova (ili pritiscima isposluju da se oni mijenjaju), ili oni koji pod parolom »jeftinog rješavanja stambenog problema radnika« praktično stimuliraju građenje mimo urbanističkog plana davanjem većih ili manjih povratnih ili nepovratnih kredita. Nerijetko oni u tome imaju i podršku pojedinih društveno-političkih faktora ili foruma. Međutim, urbanistički planovi se ne mogu realizirati ako trpe »bočne udarce« ili ako preovladavaju parcijalni interesi, a bespravna stambena izgradnja spada u tu kategoriju.

Bespravna stambena izgradnja je prateća pojava u svim zemljama u kojima postoji proces stihijne urbanizacije kao posljedica ekonomskog, a posebno industrijskog razvoja i razvoja tercijarnih djelatnosti. Samo se postavlja pitanje: do kada takve pojave treba tolerisati i da li treba tražiti izlaz iz takve situacije, uz iskorištavanje iskustava onih zemalja koje su takav stepen razvojne faze prevazišle?

Insistiranjem da urbanističke službe i urbanistički zavodi »obezbijede u prostornim planovima dovoljno lokacija za individualce« ili da građevinski inspektori drastičnim mjerama ruše bespravno građene objekte neće se mnogo postići. Bespravna stambena izgradnja nije samo

urbanistički problem, nije samo problem inspekcije. To je mnogo širi društveni problem, koji, ako se ne riješi, može imati krupne negativne materijalne posljedice ne samo na urbanoj teritoriji ili teritoriji »koja je obuhvaćena urbanističkim planom«, nego i u cijelom prostoru Republike.

U sklopu dugoročnih mjera koje bi trebalo poduzeti u cilju eliminisanja bespravne izgradnje, ili bar njenog svođenja na najmanji obim, spadalo bi, pored ostalog:

- utvrđivanje jedne smišljenje dugoročne politike urbanizacije;
- donošenje prostornog republičkog plana čiji su ciljevi unaprijed definisani.

Neosporno je da je bespravna stambena izgradnja jedan od refleksa urbanizacije, a ova je opet posljedica migracija koje se ne mogu dirigovati dekretima. To ne bi bilo u skladu ni sa našim Ustavom, koji obezbjeđuje osnovna prava slobodnih građana da se nastanjuju, borave i rade tamo gdje žele i gdje imaju uslove za egzistenciju. To pravo mora ostati neprikosnoveno, ali sa rezervom da pravo jednog ne ide na štetu drugog, čak i u uslovima postojanja ljudske socijalističke solidarnosti. Rast stanovništva u gradskim naseljima Bosne i Hercegovine, prije svega mehanički, ukazuje na postojanje znatnih neravnomjernosti. Veliki i veći gradovi se naglo povećavaju, mali i srednji gradovi relativno stagniraju, a varoši i varošice samo vegetiraju, iako to u krajnjoj liniji nije u skladu sa njihovim povoljnim prostornim razmještajem, sa položajem u saobraćajnoj mreži i sa rasprostiranjem prirodnih resursa koji bi mogli dati i trebalo bi da daju ton drugim pravcima razvoja.⁴

Konkretno, proces urbanizacije u našoj Republici je suviše spontan, što na drugoj strani inicira potrebu da bi u budućnosti urbanizaciju trebalo svjesno usmjeravati i kanalisati, ali bez administrativnih mjera. Rješenje je samo u inaugurisanju jedne politike urbanizacije koja je zasnovana na usvojenoj koncepciji ekonomskog razvitka, na jednom smišljenom društveno-ekonomskom planiranju, na jednom ozbiljnom društvenom samoupravnom dogovoru koji u najvećoj mjeri treba da respektuje prostor i ljude koji u tom prostoru treba da egzistiraju.

Drugi problem je: dokle u našoj praksi dosežu ingerencije normativnih akata koji se odnose na iskorištavanje prostora, a posredno na bespravnu izgradnju u tom prostoru? Iako naš Zakon o urbanističkom planu tretira »i pojedina područja«, naši prostorni planovi se, osim rijetkih izuzetaka, odnose na naselja gradskog karaktera, dok neki »neurbanistički« propisi⁵ na izvjestan način regulišu izgradnju uz komunikacije prvog i drugog reda, u nekim zaštitnim zonama, nacionalnim parkovima itd. Praktično je najveći dio prostora naše Republike — bar što se tiče planske izgradnje — van bilo čije jurisdikcije. To istovremeno znači da je izgradnja stambenih zgrada i drugih objekata u mnogim dijelovima prigradskih zona, u rekreacionim područjima uz obale rijeka i

⁴ Periodu od 1961—1971. godine u 5 većih i velikih gradova broj stanovnika porastao je za oko 153.000, u 7 malih i srednjih gradova za oko 30.000, u 28 varoši za oko 60.000, a u 38 varošica za svega oko 35.000.

Godišnji prosječni porast stanovništva u svim veličinskim kategorijama gradskih naselja kretao se od 3,54% do 46,5%, dok prosječni godišnji porast za teritoriju Bosne i Hercegovine u istom periodu iznosi 1,42%.

⁵ Zakon o zaštiti prirode (Sl. list SRBiH 15/65), Zakon o putevima (Sl. list SRBiH 37/67), Osnovni zakon o vodama (Sl. list SFRJ 13/61) itd.

jezera, u međuprostorima između gradova⁶ manje-više legalna, iako je realizovana bez odobrene lokacije i bez građevinske dozvole. A takvi objekti se već prilikom prve ili druge novelacije urbanističkog plana mogu naći u sklopu gradske teritorije, teritorije budućih gradskih regiona ili konurbacionih područja. Da se time remeti funkcionalni i harmonični razvoj grada u svakom planskom periodu, da se »raubuje«, prostor, da se uništavaju poljoprivredna i šumska zemljišta, da se često i krupni objekti lociraju na bazi intuicije, da se ne vodi dovoljno računa o infrastrukturi, da se upropaštava životna sredina čovjeka — o tome se često ne vodi dovoljno računa.

Kao imperativ se nameće potreba da se što prije pristupi radu na prostornom planiranju za teritoriju cijele Republike kojim će se definisati namjena površina (urbana područja, industrijski rejoni, rekreaciona područja, poljoprivredno-šumske površine itd.), da se utvrdi mreža i funkcija naselja, posebno gradskih, da se limitira njihova veličina, da se daju osnovni elementi krupne infrastrukture i stvore osnove za detaljnije planiranje prostornog uređenja teritorija opština i gradskih naselja bar za period do 2000-te godine.

Ovim akcijama, ako ih posmatramo izolovano, neće se u cjelini riješiti problem bespravne stambene izgradnje, ali, uz primjenu drugih mjera, individualne i društvene štete mogu se svesti na najmanju mjeru, pogotovo ako novim Zakonom o urbanističkom i prostornom planiranju razdvojimo proces planiranja (koji je zasnovan na naučnim istraživanjima) od postupka odlučivanja.

IVAN TAUBMAN

ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION AND THE REALIZATION OF URBAN PLANS

SUMMARY

Many of the cities in Bosnia and Herzegovina are, from the point of spatial and functional organization, defective. This is, among other things, the result of deviation from the urban plans where there occurs a high degree of poor utilization of space due to illegal housing construction.

According to the laws presently in effect, the urban plan is a normative act which has legal status and by which the methods of construction, zoning according to functions, traffic patterns, population density, construction density and systems, etc. are regulated. The urban plan is based on the plans of perspectives for social and economic development and its change or progress is divided into particular time periods.

Illegal housing construction, i.e. building in zones which have been set aside for other purposes or building in housing zones but without

⁶ U najgušće naseljenim dijelovima Republike udaljenost između naselja gradskog karaktera kreće se od 15 do 40 km.



meeting the requirements of the urban plan, hinders the functional development of the city and its rational utilization and very often makes it impossible for the plan to be updated and, in effect, destroys the plan.

Illegal housing construction, although it seems to solve the housing problem of a certain category of the city population, in fact causes great individual and social expenses, in addition to the fact that it in effect makes urban planning impossible.

Illegal housing construction is in part the result of relatively sudden urbanization, i.e. migration of the rural populace to the cities. In the last 10 years, the annual population increase in the cities has ranged from 3.54% to 4.65%, while the annual population increase within the overall Republic has amounted to 1.42%.

The problem of illegal housing construction can be solved, or at least reduced to a minimum, by among other things, long term urban-planning policies involving economic measures and large-scale social contracts aimed at balancing the planning so that construction is equally distributed in all of the large residential areas of a city.

Since urban plans as normative acts pertain mainly to urban territories, the larger portion of the Republic remains outside of legal jurisdiction when it comes to spatial planning. It is therefore necessary to construct a spatial plan for all Bosnia and Hercegovina. Such a plan would define land use with regard to various purposes, establish urban areas as well as the network and functions of other residential zones, and basic elements of infrastructure. Besides, a spatial plan of the Republic would eliminate the possibility of transferring illegal housing construction from towns to suburban areas.

