

Illegal Construction - Individual Benefit and Immeasurable Social Damage

Nelegalna gradnja – pojedinačna korist a nemerljiva društvena šteta

Zagorka Gospavić^{1,*}, Branko Božić¹

¹ Faculty of Civil Engineering University of Belgrade, Bulevar kralja Aleksandra 73, Belgrade, Serbia

This paper will analyze the phenomenon of illegal construction in the Republic of Serbia, its formation and try to combat this social phenomenon as well as its recent escalation. It examines the legal decisions and their contribution to combating this phenomenon. The focus is on the present situation and the assessment challenged the result of this phenomenon on the environment and society. The paper will be illustrated by several cases of different forms of illegality of the construction of facilities in protected natural areas, failure to comply with procedures for obtaining valid technical documentation, but exceeded dimensions of objects in terms of position and height. Any individual above mentioned phenomenon constitutes illegal construction with a variety of negative consequences for the environment.

Keywords: Technical documentation, pollution of nature, social damage

*zaga@grf.bg.ac.rs

1. Uvod

Jedan veoma izražen fenomen i problem sa kojim se suočava i neuspešno bori Republika Srbija je nelegalna gradnja. Različite su procene o broju nelegalnih objekata. U svakom slučaju, ona predstavlja negativan društveni fenomen sa kojim se celokupno društvo do sada neuspešno nosilo. Šta predstavlja nelegalna gradnja ili nelegalni objekat i kakvi su sve slučajevi nelegalnosti prisutni u praksi, tema je analize ovog rada. Ponudiće se odgovor na pitanje - šta je osnovni uzrok ili razlog ovakve pojave. Umesto da jenjava, poslednjih godina je sve izraženija.

Sociološki i politički deo uzroka pojave nelegalne gradnje je sadržan u činjenici da svaka vlast (= odgovarajuća državna administracija) i pored javno deklarativnog izjašnjavanja protiv nelegalne gradnje, zapravo, populistički toleriše pa i podstiče ovu pojavu. Država i njeni reprezentivi kroz ministarstva i odgovarajuće uprave, kratkoročno gledano, nemaju interes da ugrožavaju veoma značajnu populaciju nelegalnih graditelja. Ekstra povoljnim uslovima naknadne legalizacije privlači se naklonost tog dela glasačkog tela a istovremeno, šalje veoma loša poruka budućim investitorima u pogledu sadašnjeg i budućeg poštovanja legalnosti postupka. Tako dođosmo u situaciji

da se danas s pravom sumnja u legalnost većine objekata koji se grade. Da li će investitor ozidati sprat više nego što je dozvolom o građenju dozvoljeno, više niko u to ne sumnja. Na stranu što se upravo time ugrožava legalnost i svih nižih spratova i stanova.

Još je Josip Broz stvorio, gajio i uzdao se u lumpnerproleterijat, čiju je naklonost i sklonost ka zadržavanju postojećeg stanja kupovao sitnim ustupcima. Sada se to čini širokom tolerancijom nelegalne gradnje (*Popović, 2019*). Sve dosadašnje državne strukture na vlasti su prepoznale korist od ovakvog pristupa. Koliko god da je u bližoj istoriji bilo kriznih perioda kada se „žmuralo“, pa čak i pomagalo da se veliki broj izbeglih i raseljenih lica što jeftinije i brže zbrine tokom 90-ih godina prošlog veka, kasnije se taj fenomen nastavio.

Nezakonito izgrađeni objekti su rezultat nelegalne gradnje. Nelegalnom gradnjom smatraju se objekti, zgrade, pa i značajniji inženjerski objekti koji su građeni pod državnom ingerencijom, ili njihovi delovi koji su izvedeni delimično ili potpuno, na neki od sledećih načina:

- mimo legalne procedure,
- bez poštovanja pravila građenja, i
- bez neophodne tehničke dokumentacije.

Nelegalnost je najlakše definisati kao nepostojanje ili nepotpunost forme sledeća dva najznačajnija dokumenta, koje Zakon o planiranju i gradnji, u svojim različitim verzijama, nekada različito zove, ali uvek se radi o:

- ***Gradevinskoj dozvoli*** (dozvola za gradnju) - dokument koji karakteriše status objekta u izgradnji, sa rešenim svim pravnim i tehničkim pitanjima, i
- ***Upotrebnoj dozvoli*** - dokument koji karakteriše status i legalnost završenog objekta koji se stavlja u legalnu upotrebu jer je dobio sve saglasnosti i prošao sve kontrole.

2. Pojedinačna korist i nemerljiva društvena šteta od nelegalne gradnje

Koji su motivi investitora da se upušta u većoj ili manjoj meri u gradnju koja nije legalna? Gorovo uvek, motiv je **zarada!** Na ovaj ili onaj način. U nelegalnoj gradnji investitor je po pravilu svestan prekršaja i deluje sa planom. Drugi razlog je nepostojanje konzistentne kaznene politike ili je ona veoma selektivna, što indirektno povlači sa sobom da je određeni stepen korupcije gotovo uvek prisutan.

Nelegalni graditelji su vrlo svesni da sa povećanom brojnošću postaju sve manje dostupni kaznenoj politici. Investitori na ovaj način svesno redukuju troškove građenja, čime povećavaju zaradu (profit), dok za uzvrat država, odnosno društvo gubi na više načina. Manje je sredstava u budžetu iz kog se finansiraju javne službe, a građenjem bez poštovanja procedure narušava se javni interes u očuvanju prostora. Nedovoljno je sredstava za izgradnju odgovarajuće infrastrukture koja treba da prati svako novo građenje i racionalno korišćenje i očuvanje životne sredine.

U pokušaju razumevanja ove pojave, može se uočiti i navesti nekoliko razloga:

- **nepostojanje jasnih urbanističkih planova**, ili planova koji nisu realni u aktuelnom vremenu (treba da prednjače potrebama građenja),
- investitor je **destimulisan** dugačkom **procedurom legalne gradnje**,
- nekada van svoje namere investitor je **doveden u poziciju i primoran** da prihvati koruptivni i nelegalan način vođenja postupka izgradnje koju namerava da sprovede,
- značajno preterivanje sa individualnom izgradnjom i po pravilu se zidaju objekti znatno veći nego što je investitoru potrebno i nego što može da održava i opremi (prevashodno se misli na individualne stambene objekte koji su neodgovarajuće veličine u odnosu na normalne porodične potrebe),
- nedostatak **društvene osude** dovodi do drugačije postavljenih moralnih stavova kod značajnog dela populacije i potencijalnih investitora. Nelegalna gradnja prisutna je u svim slojevima društva (*Popović, 2019*).

Osim nesposobnosti ili nedovoljno iskrene želje države/lokalne samouprave da se nelegalna gradnja znatno redukuje taj zadatak postaje sve teži jer je procenat nelegalne gradnje već alarmantno veliki i povećava se svakim danom. Kao ilustraciju pomenutog, navode se podaci dostupni preko sredstava javnog informisanja. Tako, na primer, aktuelni zamenik gradonačelnika Beograda je početkom godine obelodanio da - “pored milion kvadrata legalne, u Beogradu trenutno niče i 150.000 do 200.000 kvadrata divlje gradnje”. Najnovije procene Republičkog geodetskog zavoda pokazuju da se broj nelegalnih objekata na teritoriji Srbije meri milionskim ciframa. Na osnovu obrađenih podataka sa 60% teritorije, utvrđen je trend po kome je broj neupisanih ili značajno izmenjenih objekata u odnosu na upisane približno jednak broju upisanih objekata u katastar nepokretnosti što iznosi oko 5 miliona objekata (ili izmena postojećih) koji nisu upisani u katastar (<https://www.ekapija.com/news>). Prema podacima iz baze podataka o nezakonito izgrađenim objektima koja se nalazi na sajtu Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture u Srbiji je preko 2 miliona takvih objekata (<https://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/baza-nezakonito-izgradjenih-objekata>). Neverovatno je koliko pojedine brojke i procene variraju i što se ni danas tačno ne zna ili ne želi da zna i objavi koliki je tačan broj nelegalnih objekata.

2.1 Forme i stepeni nelegalnosti objekata

Prema stepenu neusklađenosti u odnosu na pravila i procedure pri izgradnji objekata, autori ovog rada su klasifikovali nelegalne objekte u nekoliko kategorija, i to:

1. Objekti građeni na mestima gde nisu smeli da se grade. Ovoj klasi pripadaju objekti građeni u zaštićenim prirodnim rezervatima ili zonama, na obalama jezera za vodosnadbevanje, javnim površinama i dr. Takvi objekti su potpuno nelegalni i trebaju biti uklonjeni o trošku investitora. Oni ugrožavaju javno dobro (vikendice pored Save, objekat na vrhu Kopaonika, vikendice oko jezera za vodosnadbevanje...)



Slika 1. Nelegalni objekat u zaštićenim zonama (Kopaonik, unutar Savskog nasipa)

2. Objekti koji se zidaju bez dozvole i čijim se građenjem ugrožava tuđa, zajednička ili javna imovina (tavani i druge zajedničke prostorije).

3. Objekti na mestima gde je dozvoljeno građenje ali građeni su bez ikakve dozvole, plana građenja ili nekog drugog planskog ili urbanističkog dokumenta (kuće u Kaluđerici su zidane bez ikakvih dozvola počev od 1977/78. nakon talasa migracija sa Kosova ili više primera kuća do 100 m² gde se investitor u cilju obezbeđivanja doma za svoju porodicu u nemogućnosti da se nosi sa procedurom izdavanja građevinske dozvole odluči na nelegalnu gradnju – takve kuće NE POSTOJE u državnim bazama podataka KN).

4. Objekti za koje je izdata određena forma građevinske dozvole a gde se značajno odstupilo od projekta i uslova građenja u cilju dobijanja većeg korisnog prostora i povećanja zarade – pojava koja je veoma izražena u poslednje vreme, u koju investitori svesno ulaze, čime višestruko nanose društvenu štetu.

5. Objekti za koje je izdata građevinska dozvola, a gde se iz tehničkih ili drugih razloga odstupilo od projekta i uslova građenja a investitor se opredelio da do upotrebne dozvole dođe putem legalizacije a ne kroz redovan (ponovljeni) postupak.

6. Adaptacije, rekonstrukcije, prepravke objekata ili njihovih delova a koji se iz formalnih razloga ne mogu podvesti pod investiciono održavanje ili aktuelne forme za koje nije (bila) potrebna procedura izdavanja (građevinske) dozvole.



Slika 2. Objekat u Jove Ilića - izgrađena dva sprata više od dozvole



Slika 3. Hotel na Dorćolu i objekat u Sindelićevoj

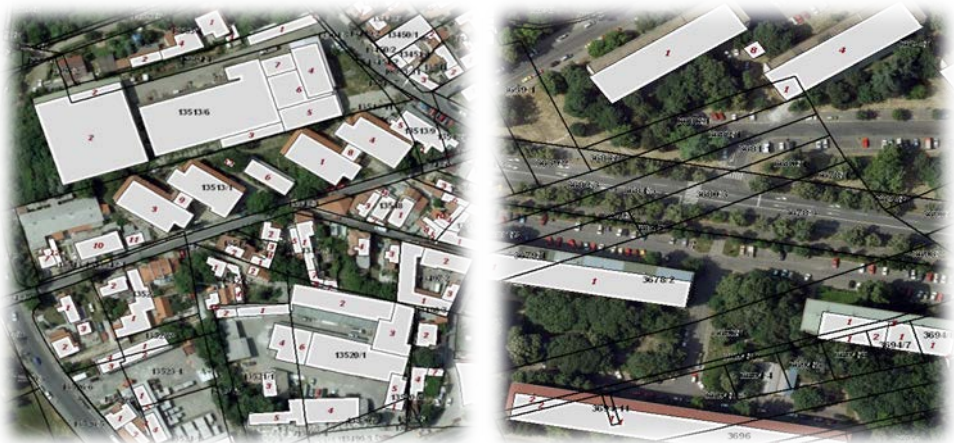
Veoma izražena pojava „investitorskog urbanizma“, gde i pored dobijene građevinske dozvole investitori grade po slobodnoj volji, u poslednje vreme je veoma intenzivirano. Investitori svesno ulaze u ove poduhvate i pokazuju „veću snagu“ od zvaničnih državnih institucija. Odgovor javnosti i društva je jedino kroz snagu svesnih građana, kao što su: Građanske inicijative i formiranje društava za zaštitu i očuvanje graditeljskog nasleđa. Ovo je direktan odgovor na slabost ili nemoć institucija, što govori da veću „snagu“ imaju pojedinačni investitori od državnih institucija.

Jedan od velikih problema koji je ujedno i preduslov za uspeh legalizacije nelegalnih objekata jesu nerešeni imovinsko pravni odnosa na zemljištu. Kako i zašto je nastao ovaj problem? Osnovni razlog je sistemska promena odnosa prema vlasništvu nad građevinskim zemljištem. Do 2000-ih godina, urbanistički planovi su rađeni ne vodeći mnogo računa o granicama katastarskih parcela i vlasnicima istih, jer su društvena i državna svojina bili dominantan model svojine. Planovi su rađeni tako da su granice budućih projektovanih građevinskih parcela presecale postojeće objekte. Rukovodilo se logikom da buduće građevinske parcele budu pravilnog oblika, ujednačene veličine, vodeći računa o mnogim urbanističkim parametrima, kao da se projektuje na praznom i neizgrađenom zemljištu. Takvi planovi često nisu sprovedeni u tadašnjem katastru zemljišta, a nisu ni mogli da se sprovedu, a da ne izazovu velike sudske sporove.

Takođe, kasnilo se i sa donošenjem odgovarajućih urbanističkih planova, pa se često pokušavalo urbanistički urediti prostor koji je nelegalnom gradnjom već narušen. Posle 2000-te, došlo je do promene politike prema vlasništvu nad gradskim građevinskim zemljištem. Zakonom o planiranju i izgradnji iz 2003. godine, uvedena je mogućnost povraćaja gradskog građevinskog zemljišta starim vlasnicima gde god zemljište do tada nije bilo privedeno nameni. Zakon je uveo i poštovanje granica katastarskih parcela, čime su pored određenog benefita toga pristupa nastale dodatne poteškoće vezano za neažurnost podataka. Zakonom o premeru i katastru nepokretnosti iz 2002. godine objedinjavanjem tadašnjih baza podataka iz katastra zemljišta i zemljišne knjige krenulo se u uspostavu jedinstvene baze podataka katastra nepokretnosti. Uspostavljanje katastra nepokretnosti iz relativno neažurnih podataka dovelo je

do posledice da se u zvaničnim bazama katastra nepokretnosti vode podaci koji su bitno različiti i drugačiji od onoga što je na terenu ili u okviru urbanističkih planova koji su teško bili sprovodivi zbog nerešenih imovinsko-pravnih odnosa ili divlje gradnje.

Drugi veliki problem koji je prisutan i onemogućava rešavanje imovinsko-pravnih odnosa na zemljištu je u sledećem. Usled širenja grada, i prednjačenja životnih potreba za građenjem u odnosu na mere države da prethodno donese i usvoji minimum urbanističkog planiranja, nastala su velika naselja individualne gradnje. Tako, npr., u katastru nepokretnosti zemljište se najčešće vodi kao velike poljoprivredne parcele sa starim vlasnicima, koji su parcelu u delovima prodali većem broju novih vlasnika, te je na terenu parcela izdvojena, formirane neadekvatne ulice i izgrađene kuće. Tako se dešava da se na jednoj parceli koja je kategorisana kao poljoprivredno zemljište, nalazi više izgrađenih građevinskih objekata i svi se oni kategorišu kao nelegalni. Svaki pokušaj legalizacije takvih objekata po bilo kom predlogu zakona o legalizaciji ili o ozakonjenju, suočava nas sa pitanjem razgraničenja i vlasništva nad zemljištem. U tako nastalim naseljima, stanje dodatno komplikuje pitanje vlasništva i ingerencija nad ulicama i drugim objektima infrastrukture. Ko je vlasnik tih ulica, ko ih održava, asfaltira... i niz drugih pitanja. Slika 4. ilustruje jedan takav slučaj, na kojoj granice katastarskih parcela predstavljaju legalno imovinsko stanje, a objekti koji su građeni dugi niz godina – posebno u vreme socijalizma i dominacije društvenog vlasništva padaju na više različitih katastarskih parcela. Pomenuti problemi izazivaju brojne sudske sporove, upravo iz nekonzistentnosti i različitog postupanja po raznim zakonskim rešenjima od strane više državnih institucija koje imaju interes za gazdovanjem nad zemljištem i objektima, ulicama, objektima infrastrukture i dr.



Slika 4. Neuskađenost stanja na terenu i u zvaničnim planovima RGZ-a

3. Društvene posledice nelegalne i nekontrolisane gradnje

Usled ovako prisutnog društvenog fenomena, koji svakim danom postaje sve veći, nastaju nesagledive posledice koje bi se mogle okarakterisati u sledećem:

-Sve veći urbanistički haos (nepostojanje odgovarajuće infrastrukture koja treba da prati građenje, estetski i funkcionalno loše formirana naselja i delovi gradova sa izrazito neujednačenom fizionomijom i strukturom objekata, gde su ugroženi osnovni parametri urbanizma kao što je gustina naseljenosti i dr. U ovakvim situacijama, stanje urbanizma je toliko loše da se teško može popraviti i nemoguće postaviti adekvatnu infrastrukturu, kao što su vodovod, kanalizacija, širina ulica, udaljenost objekata od javnih površina i dr.);

- Preopterećenost komunalne infrastrukture, čak i one koja obezbeđuje objekte i urbanističke celine koje su planski postavljene. Nedostatak novca u fondovima za izgradnju i održavanje infrastrukture, a koji je korelisan i daljom nelegalnom gradnjom čini ovaj problem nerešivim;

- Država gubi mnogo novca usled neplaćanja taksi i doprinosa od nelegalnih objekata, a pretpostavka je da se manji deo ovog novca odliva korupcijskim kanalima;

- Država i lokalne samouprave nisu u stanju da obezbede komunalno opremanje i infrastrukturu, čime država postaje manje interesantna za značajnije inostrane investicije; i

- Nelegalni i neplanski izvedeni objekti znatno ugrožavaju susedne objekte i objekte u okolini (finansijski – opada vrednost nepokretnostima zbog susedne neusklađene gradnje; estetski, funkcionalno...).

Nelegalna gradnja u Srbiji, sama po sebi, je “maligna” društvena pojava koja posredno i na više načina loše utiče na životnu sredinu, kvalitet življenja a u krajnjem i na sociološki i kulturni nivo života.

4. Aktuelne mere države i njenih organa u borbi protiv nelegalne gradnje

Usled masovnih društvenih kretanja s kraja prošlog veka i velikih migracija iz ratnih područja koji su izazvali ubrzano doseljavanje u Srbiju, pojava nelegalne gradnje nije se ozbiljno ni sagledavala. Prvi ozbiljniji pokušaji rešavanja ovog problema datiraju s početka 21 veka, odnosno od zakonskog rešenja iz 2003. godine. Nametnulo se kontroveržno rešenje pragmatične „legalizacije“ već postojećih objekata. Osnovna ideja je bila da se abolira nelegalna gradnja do nekog trenutka i pruži mogućnost svim investitorima da svoje objekte uvedu u legalni tok, po skraćenim procedurama i značajno umanjanim davanjima, sve do pribavljanja upotrebne dozvole i regulisanja vlasništva nad predmetom nelegalne gradnje, sa ili bez primedbi. U cilju rešavanja problema nelegalne gradnje do sada je doneto više zakona i dopuna zakona o legalizaciji, ozakonjenju, upisu u katastar nepokretnosti, sve do poslednjeg kojim se zabranjuje prometovanje nelegalnim objektima (donet krajem 2018 godine).

Svaki od njih se pozivao na određeni datum posle kojeg legalizacija neće biti moguća a svaka gradnja bez građevinske dozvole tretirala bi se kao **krivično delo**. Tako su nastali zakoni iz 2003, 2006, 2009, 2011 godine i poslednji, o ozakonjenju objekata iz 2015. (SGRS br.96).

Trenutno se može legalizovati objekat ili deo objekta koji ima završenu konstrukciju i vidi se na satelitskom snimku iz 2015. godine. Republički geodetski zavod koji je odgovoran za vođenje baze podataka o katastru nepokretnosti ima obavezu da unese zabeležbu da je objekat nelegalno izgrađen. Poslednja mera koja je doneta krajem 2018. godine (prema istom Zakonu) je potpuna zabrana prometovanja nelegalnim objektima. Notari, koji su odgovorni za overu ugovora o prometu nepokretnosti ne bi smeli da overe ugovor suprotno Zakonu.

5. Zaključak

Država Srbija sa svojim državnim organima do sada nije uspela da se izbori sa fenomenom nelegalne gradnje. U poslednjih 20 godina doneto je nekoliko zakonskih rešenja kojima se ova pojava pokušala iskoreniti. Sve stimulatívne mere koje su nuđene investitorima, ali i kaznene mere imale su za cilj da zaustave i reše ovu pojavu. Međutim, one do sada nisu dale željeni rezultat. Jedna od brojnih posledica nekontrolisane nelegalne gradnje je degradiranje i upropašćivanje prostora i životne sredine. Dragoceni prirodni resursi se nemilice i nekontrolisano iskorištavaju na očigled svih nas. Poljoprivredno zemljište se pretvara u građevinsko, nekontrolisano se smanjuju gradske zelene površine, investitori koristeći određene manjkavosti u zakonima zidaju nove stambene objekte na mestima gde su bila igrališta za decu ili zeleni prostor unutar postojećeg stambenog bloka. Sve to dovodi do štetnih uticaja, kao što su povećano zagrevanje gradskih sredina, povećano aero zagađenje i sl., koje se kasnije teško ispravljaju. Usklađeno urbanističko planiranje prostora, adekvatan razvoj prateće infrastrukture, plansko projektovanje i građenje objekata jedini su izlaz iz ove nezavidne situacije. „Investitortsko projektovanje“ mora biti trajno sankcionisano i sasečeno u korenu uz ozbiljne novčane kazne ili trajnu zabranu bavljenja tim poslom.

U Srbiji postoji zakonska regulativa. Čak je možda ima i previše. Puno je zakona koji tretiraju pitanje planiranja prostora i građenja, pitanje vlasništva i registracije imovine. Oni se često u implementaciji sudaraju što je posledica različitih odnosa politike prema resursima i investicijama, pitanju vlasništva i sl.. Poslednji zakon nije ni sproveden, a već se donosi njegova dopuna, ili potpuno nov tekst. Problem je i u njegovoj primeni, u snazi institucija da ga sprovedu u sukobu interesa aktuelnih administracija i sl.. Česta menjanja zakona imaju potpuno suprotan efekat. Čim se najavi novi zakon nastaje zatišje u primeni aktuelnog. Što je bilo više pokušaja ozakonjenja, to je loša navika bivala sve veća i izraženija.

Da li će poslednja mera koja propisuje zabranu prometovanja nelegalnim objektima doneti rezultat, ili će potpuno blokirati pravni promet nepokretnosti, ostaje da se vidi. Kao preduslov za bilo kakav pomak u rešavanju problema nelegalne gradnje je postupanje državnih organa i institucija u skladu sa propisima i pravilima struke. Možda, iznad svega stoji politička volja i jačanje nezavisnih institucija. Bez toga, loše društvene pojave se ne mogu suzbiti. Građanske inicijative i medijska podrška za sada su važan faktor u borbi protiv nelegalne gradnje i njenom suzbijanju kao maligne društvene pojave.

Zahvalnica

Ovaj rad je realizovan u okviru projekta „Primena GNSS I LIDAR tehnologije u monitoringu stabilnosti infrastrukturnih objekata i terena“ (36009) koji finansira Ministarstvo za prosvetu i nauku Republike Srbije u okviru programa Tehnoloskog razvoja za period od 2011. godine.

Literatura

Zakon o planiranju i izgradnji, SGRS 72/2009 sa dopunama, ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014 i 145/2014)

Zakon o ozakonjenju objekata iz 2015. godine, SGRS, 96/15

Zakon o izmenama i dopunama zakona o ozakonjenju objekata, SGRS, 96/2015

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, SGRS, 31/2019

Zakon o premeru i katastru nepokretnosti, SGRS, 65/2013 i 15/2015

Popović, A. (2018): Procena vrednosti nelegalnih objekata, materijali sa predavanja u Nacionalnom udruženju procenitelja Srbije

<https://www.blic.rs/vesti/beograd>, januar 2019

<https://www.ekapija.com/news>, septembar 2018

<https://www.danas.rs/beograd>, mart 2019

<http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html>, maj, 2019