

BESPRAVNA GRADNJA-PLANSKO, LEGISLATIVNI I INSTITUCIONALNI, VIŠEDECENIJSKI PROBLEM U RS

Dragan Nedić¹

Apstrakt: Pojam bespravne izgradnje odnosi se na izgradnju stambenog ili nekog drugog (poslovnog, proizvodnog, pomoćnog itd) objekta bez propisane urbanističke ili građevinske dozvole, odnosno na dogradnju, adaptaciju ili rekonstrukciju objekta bez prethodno ishodovane validne dokumentacije za početak izvođenja navedenih radova. Procene idu od 2.000.000 do čak 5.000.000 bespravnih objekata na teritoriji RS. Danas se bespravno zidaju praktično sve grupe objekata, uz jako široku lepezu počinioaca ovog krivičnog dela, na svim lokacijama bez ikakvog izuzetka. Iz šest zakonskih pokušaja da se reši bespravna gradnja rezultat je bio uvek isti – neuspešan ili sa veoma malo uspeha. U moru činilaca koji utiču na nerešavanje ovog ogromnog problema najznačajniji su: stranke nemaju interes da legalizuju svoje objekte, nerešeni imovinsko pravni odnosi, tromost i anemičnost države u rešavanju nagomilanih problema, manjak kvalitetnog i motivisanog radnog kadra, kupovina socijalnog mira. U je Srbiji zaključno sa februarom ove godine, doneto ukupno 358.680 rešenja o ozakonjenju. Ovim tempom ozakonjenje bi bilo okončano tek za nekoliko decenija, iako je rok za završetak daleko kraći. Sa planske strane legalizacija je ozbiljna rana i ožiljno tkivo u planiranju određenog prostora. Minimiziranje planskih normi u postupku ozakonjenja i svodjenjem na dve vrednosti (kompatibilnost po nameni i spratnosti) obesmišljava ceo sistem planskog i urbanističkog planiranja. Ukidanjem naknade/doprinosa za uređenje građevinskog zemljišta, izgradnja infrastrukture je znatno otežana i usmerena ka komercijalnim kreditima. Poštovanje Zakona i normi u oblasti urbanizma uz učešće građevinske inspekcije kao udarene pesnice svakao je krucijalnog značaja u povratku posustale države u odbrani građevinskog i zemljišta ostale namene od urbanističkih uzurpatora.

Ključne reči: bespravna gradnja, legalizacija, zakon, planski document, građevinska inspekcija.

ILLEGAL CONSTRUCTION - PLANNING, LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL PROBLEM FOR SEVERAL DECADES IN REPUBLIC OF SERBIA

Abstract: The concept of illegal construction refers to the construction of a residential or other (business, production, auxiliary, etc.) facility without a prescribed urban or building permit, i.e. to the addition, adaptation or reconstruction of a facility without previously obtained valid documentation for the start of the aforementioned works. Estimates range from 2,000,000 to even 5,000,000 illegal buildings on the territory of the RS. Today, practically all groups of buildings are being built illegally, with a very wide range of perpetrators of this crime, in all locations without any exception. Out of six legal attempts to solve illegal construction, the result was always the same - unsuccessful or with very

¹ GO Obrenovac, Odsek za urbanizam, Vuka Karadžića 74, 11.500 Obrenovac,
dragannedic@yahoo.com

little success. In the sea of factors that influence the failure to solve this huge problem, the most important are: the parties have no interest in legalizing their objects, unresolved property legal relations, the sluggishness and anemic state in solving the accumulated problems, the lack of quality and motivated staff, the purchase of social peace. In Serbia, as of February of this year, a total of 358,680 legalization decisions were made. At this rate, the legislation would only be completed in a few decades, although the deadline for completion is much shorter. On the planning side, legalization is a serious wound and scar tissue in the planning of a certain area. Minimizing planning norms in the legalization process and reducing them to two values (compatibility by purpose and number of floors) renders the entire planning and urban planning system meaningless. By abolishing the fee/contribution for the development of construction land, the construction of infrastructure is significantly more difficult and directed towards commercial loans. Observance of the Law and norms in the field of urbanism with the participation of the construction inspection as a punching fist is of crucial importance in the return of the weakened state in the defense of building land and land for other purposes from urban usurpers.

Keywords: illegal construction, legalization, law, planning document, construction inspection

ŠTA PREDSTAVLJA BESPRAVNA GRADNJA?

Pojam bespravne izgradnje odnosi se na izgradnju stambenog ili nekog drugog (poslovnog, proizvodnog, pomoćnog itd) objekta bez propisane urbanističke ili građevinske dozvole, odnosno na dogradnju, adaptaciju ili rekonstrukciju objekta bez prethodno ishodovane validne dokumentacije za početak izvođenja navedenih radova.

Bespravna gradnja kao fenomen može da posluži kao mera za stepen neuređenih sveukupnih odnosa u nekom društvu. Budući da kao društvo u stalnim talasima generišemo nelegalnu gradnju, ako pogledamo u ovo ogledalo, zaključak neće biti pozitivan, posebno ako kao saznanje imamo činjenicu da ovaj možemo slobodno reći dominantan oblik urbanizacije u Srbiji u prethodnom periodu je iza sebe u prostoru trag ostavio kroz čitava bespravna=ne legalna=neplanska=neformalna=divlja naselja.

Bilo kako bilo, pravo na stan, sklonište, je jedno od iskonskih potreba i prava čoveka, koje je regulisano poveljama UN, EU...

Prvo je loša socio-ekonomska situacija primoravala veliki broj ljudi, da se mimo procedure stambeno obezbedi napadajući planski nedefinisanu periferiju velikih industrijskih centara u toku industrijalizacije naše zemlje. Napadan je prostor tik uz parcele koje su bile infrastrukturno opremljene, verovatno kao garancija da će biti moguće ovako sažidan objekat na navedenoj lokaciji priključiti na obližnje mreže.

Peramnentno prisustvo ratnih dešavanja i priliv velikog broja sunarodnika iz bivših republika bivše zajedničke zemlje, što nas tokom istorije često prati, uslovio je potrebu da se tim bespomoćnim i obespravljenim ljudima pomogne na brzinu, kao i da sami sebi pomognu (ukoliko su fizički, psihički i materijalno to bili u mogućnosti), naravno mimo propisane urbanističke procedure.

I tako sve do danas kada je bespravna gradnja na momente stvar bahatosti onih koji žele dobro da zarade zakidajući državu i lokalnu samoupravu za davanja za komunalno opremanje i brojne druge obaveze. Oni sakupljaju čist profit, a državi predaju kao zahvalnost "vruć krompir".

I tako smo došli do situacije da danas govorimo ozbiljnom sociološkom, ekonomskom, ekosistemskom, političkom i naravno pre svega urbanističkom problemu.

Iako su civilizovanija društva navedeni problem rešila pre par stotina godina, procena je da u današnjem trenutku nekoliko desetina miliona stanovnika, samo u Evropi živi u nelegalizovanim objektima. Reč je o veoma složenom problemu za koji ne postoji univerzalno rešenje.

Pokušaji da se popišu svi nelegalni objekti u Srbiji traju već pedeset godina. Poražavajuće je što se i posle toliko godina ne zna tačna cifra na "divlje" sazidanih objekata. Procene idu od 2.000.000 do čak 5.000.000, cifra kojom manipuliše RGZ, a koja proističe iz broja objekata koji nisu evidentirana u njihovoj bazi. To je veoma problematična procena budući da veliki broj ljudi u svojim domovima imaju razne vrste dozvola-od prijave radova na selu do građevinskih, koje nisu nikada u katastru ni evidentirane. Poražavajuća činjenica je da takvi investitori nemaju saznanja (uglavnom nisu čuli u službi za urbanizam ili nisu čitali izdata rešenja, odobrenja) da po okončanju procedure izgradnje, treba da podnesu zahtev za dobijanje upotrebne dozvole, kojom stiču po ucrtavanju objekta u katastru i pravo na upis vlasništva. U grupu ne evidentiranih objekata spadaju i objekti za koje nije potrebno ishodovati građevinsku dozvolu i odobrenje za izvodjenje radova, itd.

Danas se bespravno zidaju praktično sve grupe objekata, od porodičnih stambenih objekata, višeporodičnih stambeno-poslovnih, preko komercijalni, zanatskih pa sve do industrijskih objekata (velikih hala i proizvodnih postrojenja), mostova, saobraćajnica, a široka je i lepeza počinioca ovog krivičnog dela, praktično od članova najnižeg staleža, koji navedenu aktivnost sprovode sa ciljem da reše egzistencijalni problem-krov nad glavom, pa sve do prvih ljudi države i same države, a zanimljivo je da kao počinilaca ima i stranih državljana.

To se naravno čini na svim lokacijama bez izuzetka u zonama zaštićenih prirodnih i kulturnih dobara, ispod dalekovoda, u putnim pojasevima, zaštitnim kooridorima infrastrukture, javnim zelenim površinama, na nepodesnim zemljištima (klizišta, trstici) na rečnim i jezerskim obalama, u rečnim koritima i preko istih, na planinskim vrhovima, praktično nebo je granica.

ZAKONSKA PROCEDURA

Svaka aktivnost u oblasti urbanizma i izgradnje koja izlazi iz domena unapred urbanistički planiranog, proceduralno ispoštovanog i što je na kraju dobilo pravnu verifikaciju kroz izdatu dozvolu/odobrenje, može se smatrati bespravnim.

Zakonodavac je u prošlosti pokušao da reši problem bespravne gradnje donošenjem nekoliko zakona koji regulišu ovu materiju, ali nijedan nije imao velikog uspeha. Iz šest pokušaja da se reši bespravna gradnja rezultat je bio uvek isti – neuspešan ili sa veoma malo uspeha.

Zakonodavna bitka protiv ove poštasti počela je 1997. godine, kada je svetlost dana ugledao prvi Zakon o legalizaciji. Zatim su se zakonska rešenja redala, može se reći "kao na traci" sve do Zakona o ozakonjenju iz 2015. godine sa izmenama iz 2018., 2020. i 2023. godine-dva puta) ... od svakog se očekivalo da iskoreni bespravnu gradnju. To se, nažalost, do današnjeg dana nije ostvarilo.

Zakon o planiranju i izgradnji još 2002. godine, je zidanje bez građevinske dozvole proglasio krivičnim delom.

Odredbe krivičnog zakonika, predviđaju obavezno rušenje bespravno sazidanih objekata, što se iz raznoraznih razloga ne sprovodi.

Kada izvršilac ovog krivičnog dela zna da će ponovo za neku godinu imati novi zakon o ozakonjenju onda je isti potpuno relaksiran u bespravnoj aktivnosti.

Po poslednjem zakonskom rešenju, objekti koji su građeni posle zakonskog roka, to jest koji nisu vidljivi na satelitskom snimku iz 2015. godine, ne mogu se ozakoniti. Za njih je jedino rešenje izmena zakonskih propisa, malo popričekati, za one koji se baš i ne žure i cilj je na dohvata ruke kroz koju godinu. Kao dobar i najsvežiji primer za napred navedeno je i primer iz 2023. godine kada je Ustavni sud je po straoj dobroj "restart" praksi u novembru 2023. godine ukinuo član zakona, usvojenog 2018., kojim je bilo predviđeno da svi objekti moraju da budu legalizovani za pet godina, tako da rokovi za legalizaciju više ne postoje.

Već na neki način genetski zapis u koji se utkala želja da se pronadju rupe u zakonu, uvela je u veliki problem na teritoriji grada Beograda. Negde blizu pola miliona kvadrata, čija je procenjena vrednost viša od milijardu evra, tj. nešto više od 300 objekata-uglavnom stambenih zgrada većih od hiljadu kvadrata a koji su delimično ili u potpunosti nelegalno izgrađeni nakon satelitskog snimka iz 2015., prema tome nisu ni mogli da budu ozakonjeni, ozakonjeni su. Kakava je sudbina navedenih objekata a posbno ljudi koji su kupili nepokretnost u istim pokazaće buduće vreme.

Na teritoriji grada Beograda problem se ogleda i u tome što sa svakom izmenom zakonskog rešenja ili promenom Statuta grada, predmeti u postupku legalizacije poput lopte se prebacuju sa grada na opštine i obratno, sa svakim novim legislativnim rešenjem a manipulisanje tolikim brojem predmeta je samo po sebi zahtevno i procedura koja odnosi dosta vremena, pa tako u navedenom posupku, osnovna poenta uvek bude izgubljena, a to je ozakoniti objekat.

U moru činilaca koji utiču na neresavanje ovog ogromnog problema, brojne su prepreke, a mi možemo spomenuti:

- stranke nemaju interes da legalizuju svoje objekte,
- stranke imaju finansijsku barijeru da okončaju proceduru,
- građani podnose nepotpunu dokumentaciju,
- brojni su nereseni imovinsko pravni odnosi,
- nedostatak urbanističkih akata,
- tromost i anemičnost države u rešavanju nagomilanih problema,
- manjak kvalitetnog i motivisanog radnog kadra,
- kupovina socijalnog mira od strane države (bespravni graditelji i ljudi koji žive i privređuju u bespravnim objektima su ogroman rezervoar glasačkog tela).

Svi navedeni činioci dovode do rezultata, a on je da smo jedna od retkih zemalja gde postoje dve grupe ljudi. Jedni čestit, koji sve rade po moralnim i zakonskim načelima, dok druga bahata, za nepoštovanje propisa i normi na kraju, po pravilu bude nagrađena. U svakom slučaju anomalija koja u Ustavu, kao najvišem pravnom aktu, sigurno nema uporište. Nije normalno da jedan zakon omogućava legalnu gradnju i da imamo s druge strane normativ, odnosno, zakon koji omogućava ozakonjenje.

STATISTIKA

Najviše nelegalnih objekata je u Beogradu, gde je zvanično evidentirano više od 240.000 nelegalnih objekata. Grad je prošle godine ozakonio samo 350 od gotovo 70 hiljada objekata za koje je nadležan na gradskom nivou. Najviše nelegalnih objekata ima u Kaluđerici, Borči, Ovči i na Altini.

Generalno na teritoriji RS stručnjaci i procenjuju da u gradovima koji imaju do 100.000 stanovnika, u proseku 40.000 predmeta čeka na ozakonjenje. Godišnje se reši oko 1.500, dok isto toliko novih nastane.

Po podacima Ministarstva građevine u Srbiji, zaključno sa februarom ove godine, doneto ukupno 358.680 rešenja o ozakonjenju. Prema tim podacima, najviše rešenja o ozakonjenju doneto je u Novom Sadu, ukupno 28.361, a najmanje u Boru ukupno 1.234. Najveći problem je što se, uprkos ovim brojkama, problem ne rešava, jer bespravna gradnja ne prestaje. U isto vreme svega je 7.640 rešenja o rušenju objekata.

Gradovi i opštine zbog ograničenih resursa uspevaju da, u proseku, reše nešto više od 20 predmeta legalizacije mesečno, dok na svakog službenika dođe više od 1.100 zahteva, što znači da opštine ozakone po 300 objekata godišnje. Tim tempom ozakonjenje bi bilo okončano tek za nekoliko decenija, iako je rok za završetak daleko kraći, ukoliko ga suštinski ima.

PLANSKI PROBLEMI

Kada bi ste pitali ljude iz struke, oni bi legalizaciju označili kao ozbiljnu ranu i ožiljno tkivo u planiranju određenog prostora.

Zaposleni u urbanizmima lokalnih administracija se ne posvećuju planskom uzroku problema nelegalne gradnje, već se pregledaju urbanistički projekti, kojima se detaljnije urbanistički razrađuju atraktivne lokacije...to je u prioritetima, dati primat investitoru koji hoće da plasira novac, dok ukidanje preširokih i bespotrebnih koordinatora planirane infrastrukture koji na neograničeno vreme praktično uzurpira ogromne površine, izmena i stavljanje van snage pravaziđenih i već davno iz vremenskih horizonata isteklih planova još jedna je tabu tema koja nikoga ne zanima i tako godinama, dok se vlasnici parcela sami ili bodreni od strane "nekog hrabrijeg i dalekovidijeg" ne usude na krivično delo bespravne izgradnje.

Takođe minimiziranje planskih normi u postupku ozakonjenja i svodjenjem na dve vrednosti (kompatibilnost po nameni i spratnosti) obesmišljava ceo sistem planskog i urbanističkog planiranja, gde nešto nepravilno zadaje normu i postaje od suštinske važnosti za donošenje budućih odluka po kojima će se korisnici prostora ponašati i kojih se nažalost moraju pridržavati.

KAKO GRADITI INFRASTRUKTURU?

Takse za legalizaciju objekata po poslednjem zakonskom rešenju su slobodno se može reći, maksimalno relaksirane, pa tako za objekat do 100 kvadrata iznosi 5.000 dinara, a 15.000 za kuće od 100 do 200 kvadrata, dok je 20.000 dinara za objekte koji imaju od 200 do 300 kvadrata. Vlasnici moraju da izdvoje 50.000 dinara za porodične stambene objekte površine veće od 300 kvadrata.

Taksa za legalizaciju objekata u iznosu od 250.000 dinara plaća se za stambene zgrade koje se sastoje od više stanova, površine do 500 kvadrata i komercijalne objekte iste kvadrature.

Sjajno rešenje sa socijalnog aspekta, mada ista visina takse u Beogradu i Gadžinom Hanu je takođe malo diskutabilna.

Ono što je jako bitno napomenuti, jeste da se ukidanjem naknade/doprinosa za uređenje građevinskog zemljišta, izgradnja infrastrukture "elegantno" usmerava ka kreditima komercijalnih banaka što za jednu lokalnu samoupravu i ljude na toj teritoriji nije najpametnije održivo rešenje.

KAKO DALJE?

Zadatak je da se u pravni sistem Republike Srbije uvedu svi bespravni objekti koji ispunjavaju uslove, te da se potpuno i beskompromisno sprovodi zakon, odnosno da se bespravna gradnja vodi kao krivično delo.

To se može potsići borbom na nekoliko frontova: Prvo na ličnom planu ako u trci za kvadratom više kao kupci nepokretnosti ne kupujemo nelegalne stanove, ne kupujemo stanove koji nemaju upotrebnu dozvolu i koji nisu uknjiženi.

Rizik od ulaska u čari sveta bespravn gradnje za fizička i pravna lica ulažući svoja materijalna sredstva i životnu ušteđevinu je donekle smanjio Zakon o prometu nepokretnosti kojim je zabranjen promet nepokretnosti koje nisu uknjižene i koje su u postupku legalizacije.

Problem se ogleda u tome što navedeni Zakon toleriše i dozvoljava overu i solemnizaciju ugovora o kupoprodaji za stanove koji su u izgradnji, u objektima po važećoj građevinskoj dozvoli. Posle zaključenja takvog ugovora kupac nema apsolutno nikakvu pravnu sigurnost u vezi svega što će se desiti nakon trenutka overe ugovora, država iza toga ne stoji.

Sa svoje strane država mora da omogući da građevinska inspekcija bude udarna pesnica u ovoj borbi. Na žalost dešavanja nas demantuju i demorališu, o čemu govori činjenica da su gradske opštine na teritoriji grada Beograda ostale su bez građevinskih inspektora, navedena služba postoji samo pri gradu sa limitiranim mogućnostima kako u funkcionalnom tako i u pogledu brojnosti.

Takođe tu su mere koje destimulišu bespravnu gradnju kao što je ne davanje priključka dok traje ozakonjenje. Ipak o nedoslednosti i na tom polju govori i akcija iz 2023. godine, kada je država još jednom poklekla pod pritiskom ljudi koji žive u bespravnim objektima, bez priključka na infrastrukturne sisteme, koji su bili okupeljni u udruženje „Želimo struju u 21. veku“ i kojima je država izmenom Zakona i donošenjem pravilnika omogućila da uspeju u nameri da priključke dobiju bez okončanja postupka ozakonjenja, a posle priključaka su naravno utonuli u duboki, mirni bespravni san. Samo Beogradu je ovu mogućnost iskoristilo je oko 20.000 građana.

Sam čin rušenja kao krajnja mera koja bi pokazala da je država ozbiljna i rešena, baš kao i efikasna kaznena politika su ključ ove beskrajsne borbe smatraju stručnjaci.

Odredbe krivičnog zakonika, predviđaju obavezno rušenje bespravno sazionih objekata, ali to se iz raznoraznih razloga ne sprovodi u delo.

Budući da državu zanima što šira lepeza poreskih obveznika i što dublji poreski zahvat, ohrabruju donekle podaci da je tokom 2025. godine pri tužilaštvima otpočeto sa formiranjem Odeljenja za borbu protiv poreske utaje i nelegalne gradnje, kao ogromnog depoa poreski utajenog novca, posebno za one koji su bespravno zidali višeporodične stambeno-poslovne objekte za komercijalnu prodaju.

Sa planske strane smatra se da bi uvođenje Centralnog registra planskih dokumenata koji bi na ovaj način oni bili javno dostupni, biti korak ka rešavanju problema. Nužno je da planski dokument bude javno dostupan svim običnim građanima kao i potencijalnim investitorima, kao deo urbanistike kulture i shvatanja šta se u prostoru sme a šta ne.

Stalnim balansiranjem između socijalnog i nužnog iz začaranog kruga se jako teško može izaći, ali odlučnost onih koji vode državu bi u jednom trenutku mogla da presudi, a samim tim i da povratu posustalu državu na pravi put. Poštovanje zakona i normi svakao je krucijalnog značaja.

LITERATURA

1997. Zakon o posebnim uslovima za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole za određene objekte (*"Službeni glasnik RS"*, br. 16/97)

2003. Zakon o planiranju i izgradnji (*"Sl. glasnik RS"*, br. 47/2003) sa izmenama 2006. Zakona o planiranju i izgradnji – (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (*"Sl. glasnik RS"*, br. 34/06))

2009. Zakon o planiranju i izgradnji sa izmenama 2011. Zakona o planiranju i izgradnji (*"Sl. glasnik RS"*, br. 72/2009, 81/2009-ispr.,64/2010-odluka US, 24/2011)

2013. Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole (*"Sl. glasnik RS"*, br. 25/2013, 145/2014)

2013. Zakon o legalizaciji objekata (*"Sl. glasnik RS"*, br. 95/2013)

2015. Zakon o ozakonjenju objekata (*"Sl. glasnik RS"*, br. 96/2015, 83/2018, 81/2020 - odluka US, 1/2023 - odluka US i 62/2023)

Krivični zakonik (*"Službeni glasnik RS"* br. 85/2005, 88/2005-ispr., 107/2005-ispr., 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024)

Statut grada Beograda (*"Sl. list grada Beograda"*, br. 39/2008, 6/2010 i 23/2013, *"Sl. glasnik RS"*, br. 7/2016 - odluka US i *"Sl. list grada Beograda"*, br. 60/2019)

Milić A., Petovar K., Čolić R. (2004) *"Bespravna izgradnja u Srbiji: Geneza i perspektive rešavanja problema"*, IAUS, Beograd

Saveljić B.(1989), *"Beogradska favela"*, Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije, Beograd,

M.Sc.Dragan Nedić. 2014. *"Uticaj naknade za uređenje građevinskog zemljišta na upravljanje zemljištem"* Zlatibor: Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja - Upravljanje zemljištem, APPS, Geografski fakultet Republička Agencija za prostorno planiranje, pp.91-97

IZVORI

<https://www.mgsi.gov.rs/>

<https://www.rgz.gov.rs/>

<https://www.beograd.rs/>

<https://www.appurs.gov.rs/>

<http://www.parlament.gov.rs/>

<https://skgo.org/>

<https://stat.gov.rs/>

<https://www.rts.rs/>