

## **Urban Reconstruction as an Outright Solution to the Legalization of the Illegal Construction on the Example of Altina 2 Settlement in Belgrade**

### **Urbana obnova kao iznuđeno rešenje legalizacije bespravne gradnje na primeru naselja Altina 2 u Beogradu**

*Mila Pucar<sup>1,2\*</sup>, Snežana Petrović<sup>3</sup>, Sanja Simonović Alfrević<sup>1</sup>*

<sup>1</sup>Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia,, <sup>2</sup>The Academy of Engineering Sciences of Serbia, Kraljice Marije 16, room 218/a, 11000 Belgrade, Serbia  
<sup>3</sup>Alfa BK University

Illegal construction in terms of its size and harmful consequences is a risk regarding to the development goals of Serbia and must be solved by mitigation measures and adequate management. Part of the illegal buildings in protected natural and historical areas should be demolished with all the consequences it will produce in economic, social and environmental terms, but which will, on the other hand, defend the general interest that is unquestionable. The other part of illegal construction, much larger, can be kept under certain conditions of the legal framework envisaged for this purpose. In case of the entire settlements developed by spontaneous settling in the marginal city areas with unappropriated land purpose and the rights of use, there was a gradual urbanization that prompted the renewal of such settlements and the recovery of harmful consequences in the wider environment. On the example of the Altina 2 settlement, this paper explains the genesis and causes of the settlement development on the agricultural land and the subsequent urban regeneration, performed for a long time at the initiative of the settlement inhabitants and with the great efforts of the local community and the City of Belgrade. The results of the subsequent mitigation of the harmful consequences of illegal construction were analyzed in this case, as well as the individual and general interests based on the Detailed urban plan Altina 2. The concluding observations estimate the subsequent urbanization as a compulsory solution in which the harm caused by illegal construction only partially mitigates, but the general interest is subsequently and to a certain extent established. It also indicates importance of the opportune spatial planning and the preparation of locations for residential and commercial buildings, according to the commercial market requirements, as well as the categories of socially vulnerable groups, with the aim to make an end of illegal construction in the future.

**Keywords:** location preparation, spatial planning, urban renewal, illegal construction,

\*pucarmila@gmail.com

## 1. Uvod

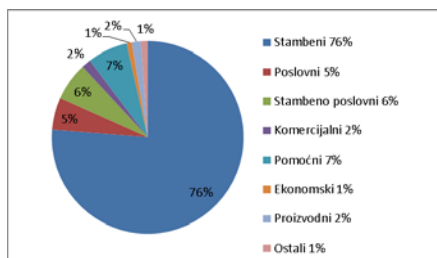
Bespravna gradnja nastaje, pre svega, kao rezultat konflikta potreba pojedinaca i neadekvatnog rešavanja razvojnih potreba društva, čime se bitno narušava princip održivosti sa svim dugoročnim štetnim posledicama. Beograd je već nakon Drugog svetskog rata bio privlačan za stanovništvo iz unutrašnjosti koje se naseljavalo u rubnim zonama, u naseljima koja nisu bila urbanizovana i kao takva su pogodovala nelegalnoj izgradnji. Grad se širio radijalno-koncentrično u odnosu na tradicionalni gradski centar. Takve karakteristike prostornog razvoja dovele su do zauzimanja značajnih površina za stanovanje, što je u pojedinim zonama izazvalo debalans u planiranim namenama zemljišta i preraspodelu urbanih funkcija. Koncept prostornog razvoja Beograda bio je usmeren na izgradnju novih naselja i blokova, koji nije mogao obezbediti kontinualno izgrađen prostor na većim površinama. Ovaj vid gradnje nije mogao da zadovolji potrebe grada za stambenim prostorom, a restriktivna politika prema individualnoj gradnji dovela je do nekontrolisane nelegalne gradnje na poljoprivrednom zemljištu u rubnim delovima grada. Na sve se to nadovezuju posebno dramatične situacije izazvane prirodnim katastrofama ili teškim društvenim prilikama zbog ratnih dejstava ili dubokih privrednih kriza, kada dolazi do spontanog izmeštanja lica u potrazi za smeštajem i zadovoljenjem ostalih egzistencijalnih potreba. Ovakve pojave su takođe i globalni problem koji traži angažovanje najšire svetske zajednice pored pojedinačnih država u kojima problemi nastaju, ali i onih u kojima se za rešenjima traga. Sadašnja dešavanja sa izbeglicama i problemima koji se tim povodom moraju rešavati najbolje pokazuje kolika je razmera tih problema.

Teritorija nekadašnje Jugoslavije nije bila pošteđena svih posledica koje su sa sobom donela ratna dešavanja, propadanja privrede, procesa tranzicije sa dramatičnom promenom uslova privređivanja i prava zaposlenih, a posebno velike migracije bilo da su ljudi tragali za prostorom bez ratnih dejstava ili za prilikom da se približe velikim gradovima, kao mestima razvijenije ponude poslova i kvalitetnijih društvenih usluga (uslova školovanja, lečenja, prevoza, socijalne zaštite itd.). Procenjuje se da je 90% došljaka u Beograd (oko 230.000. do 2000.godine) naselilo periferne delove grada, stvarajući hitan smeštaj za život svojih porodica. Obično su gradili kuće na poljoprivrednom zemljištu ili u zonama retke izgradnje, doprinoseći već značajnom neformalnom sektoru (Gligorijević, 2016). U takvim prilikama nastala su neka velika izbeglička naselja, a jedno od njih je i Altina 2 koja će biti predmet detaljnije analize u pogledu uslova pod kojim je naselje spontano nastajalo na zemljištu poljoprivredne namene, bez neophodne tehničke i socijalne infrastrukture. Problemi koji su rešavani uključivanjem lokalne zajednice i u krajnjem ishodu urbanističkim planom kao oblikom urbanističke sanacije izloženi su u radu.

## 2. Analiza stanja bespravne gradnje

Uticao bespravne gradnje na razvojne ciljeve društvenih zajednica podstakao je brojna istraživanja. Istraživanje kojim su obuhvaćene zemlje u JI Evropi (Mojović, 2011) pokazalo je da je rasprostranjenost bespravne gradnje u glavnim gradovima različita: od zanemarljive u Sloveniji do izuzetno velike (preko 50% površine legalno izgrađenih stanova odnosi se na nelegalnu u glavnom gradu Turske, teritorije Kosova i Crne Gore, dok je u Srbiji/Beogradu taj procenat procenjivan na (25- 50)%, kao i u BiH i Albaniji. U većini tih naselja uočen je veliki problem nedostatka tehničke infrastrukture (kanalizaciona mreža, nepotpuno snabdevanje pitkom vodom, nerešeno pitanje odnošenja smeća).

U međuvremenu je urađena baza podataka (2017) u Srbiji sa evidencijom bespravnih objekata, prema kojoj je evidentirano 2,05 miliona ili 43.42% od ukupnog broja objekata (<https://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/baza-nezakonito-izgradjenih-objekata>). U strukturi popisanih i kategorisanih objekata u Republici Srbiji dominiraju stambeni (47.6%) i pomoćni (35.2%), za kojima slede ekonomski (11.92%) i poslovni (1.89%). Nezakonito izgrađeni stambeni objekti čine 47.24% od ukupnog broja stambenih objekata, tj. svaki drugi stambeni objekat je nelegalno izgrađen. Od ukupno broja bespravnih objekata u Srbiji 13% je evidentirano u Beogradu (266.655). Broj objekata u procentima prema kategorijama dat je na slici 1.



Slika 1. Procenat nelegalnih objekata u Beogradu prema kategorijama

Masovnom bespravnom izgradnjom, kao specifičnim fenomenom urbanog razvoja od 1960-ih, a naročito u postsocijalističkom periodu bavi se i Strategija održivog urbanog razvoja do 2030. Naglašeno je da je odsustvo realne politike građevinskog zemljišta i urbane politike doprinelo da to rešenje postane ravnopravni paralelni model obezbeđenja stambenog prostora u narednim decenijama. U periodu od 1990. godine intenziviran je proces masovne bespravne izgradnje. Zaoštavanje problema dostupnosti stanovanja u periodu 1990-2000. godine, podstaklo je zamah individualne stambene samogradnje i druge izgradnje. Ispoljena je tendencija u urbanističkom planiranju u svim jedinicama lokalne samouprave da se zahteva smanjenje površina javne namene

na neophodne površine za saobraćajnice, trgove/skverove, objekte javne namene, parkove i sl.

### 3. Altina 2

#### 3.1. Geneza neplanske strukture novih naselja

Na teritoriji opštine Zemun nastalo je više naselja izbeglih lica iz ratom zahvaćenih područja u nekadašnjoj Jugoslaviji. Nakon 1997. godine nastala su naselja Altina 2, Plavi horizonti, Šangaj, Busije i Grmovac sa preko 15.000 stanovnika (Lokalni akcioni plan 2010-2014). Za potrebe stanovanja, izgrađivani su bespravni objekti na poljoprivrednom zemljištu. Objekti su bili neuslovni ili nedovršeni. Generalni problem u naseljima je bio nedostatak ili nedovršena infrastruktura (asfaltni putevi, kanalizaciona mreža, vodovodna mreža, snabdevanje električnom energijom). Problem su i visoke podzemne vode koje nisu rešene kanalizacionom mrežom. Loš materijalni položaj izbeglih lica uslovljen nerešenim imovinskim pravima u pogledu imovine koju su ostavili pri iseljavanju je otežavao legalizaciju objekata.

Naselje Altina 2 nastalo je spontanom naseljavanjem izbeglih i raseljenih lica iz republika bivše Jugoslavije. Naseljavanje se odvijalo bez odgovarajućeg pravnog osnova, planskog usmerenja i infrastrukturne opremljenosti. Jedini kriterijumi pri naseljavanju bili su pogodnost lokacije kao što je blizina pristupnog puta, kao i cena zemljišta. Tako se poptunim stihijskim naseljavanjem formiraju „slepe” pristupne ulice sa novoformiranim građevinskim parcelama koje u vidu češlja prodiru u poljoprivredno zemljište.

#### 3.2. Mere unapređenja tehničke i socijalne infrastrukture naselja

Programi za pomoć raseljenim licima odnosili su se na: ulaganje u infrastrukturu, odvođenje podzemnih i nadzemnih voda, socijalni program, sportske terene, parkove za decu, javni gradski prevoz, zelene površine, razvoj kulture.

Opština Zemun je ulagala u tehničku i socijalnu infrastrukturu naselja, ali zbog neplanskih rešenja u spontano nastalom naselju na nepripremljenom zemljištu koje i nije bilo građevinsko, mere su donosile samo ublažavanje loših smeštajnih uslova uz neotklonjene štete učinjene lokalnoj i široj zajednici, koje nisu mogle biti otklonjene niti sanirane.

U tim okolnostima jedino, iako iznuđeno rešenje je bila urbanistička sanacija koja je obezbeđena u dugom procesu izrade i usvajanja Detaljnog urbanističkog plana (u daljem tekstu DUP), kome je prethodio Program za urbanistički plan naselja Altina 2 u Zemunu (u daljem tekstu Program).

### 3.3. Program za urbanistički plan naselja Altina 2 u Zemunu

Program je usvojen je 2009. godine na inicijativu Udruženje građana naselja Altina i Skupštine opštine Zemun. Svrha Programa bila je donošenje urbanističkog plana, kojim bi se regulisao status neplanski izgrađenih objekata i usmerila buduća izgradnja. Cilj izrade Programa je definisanje prostorno-programskih elemenata za izradu urbanističkog plana, kao što su: granica područja naselja Altina 2; javno i ostalo građevinsko zemljište; nove lokacije organizovane stambene izgradnje; zone sa određenim urbanističkim karakteristikama za koje se mogu odrediti pravila građenja; urbanistički uslovi za usklađivanje neplanski izgrađenih objekata i infrastrukture sa planiranim rešenjem; opremanje zemljišta potrebnom saobraćajnom i komunalnom infrastrukturom.

Programom je definisana postojeća namena i način korišćenja zemljišta. Naselje Altina 2 formirano je u procesu spontanog naseljavanja poljoprivrednog zemljišta severozapadno od naselja Altina. Naseljavanje teritorije je neujednačeno i odvija se intenzivno prema naselju Altina; uz Ugrinovački i novosadski put-severni pravac naseljavanja; između ulice Justina Popovića i železničke pruge-južni pravac naseljavanja. Na naseljenim površinama zastupljeno je individualno stanovanje na oko 80 ha zemljišta i privredne delatnosti na oko 20 ha zemljišta uz Novi novosadski put i železničku prugu. Saobraćajni koridori (železnička pruga i Novi novosadski put) zauzimaju oko 25 ha, nerazvijena saobraćajna mreža oko 15 ha i poljoprivredne površine oko 120 ha zemljišta – potencijal za buduću planiranu izgradnju. Evidentan je nedostatak saobraćajne i komunalne infrastrukture, visok nivo podzemne vode na delu teritorije i uticaj fabrike lekova "Galenika" u susedstvu – industrije visokog hemijskog rizika. Pored toga Programom je definisana je i planirana namena i način korišćenja zemljišta (Program, Info23\_usvojeni\_planovi, 2008).

### 3.4. Urbanističko rešenje - DUP Altina2

DUP je usvojen 2016. Ovim urbanističkim dokumentom obuhvaćen je deo teritorije opštine Zemun koji se nalazi između Novog novosadskog puta, poljoprivrednog kompleksa Instituta za kukuruz i železničke pruge Beograd-Šid, a njegova površina iznosi oko 270 hektara. Prema Generalnom planu Beograda do 2021. predmetno područje nalazi se u spoljnoj zoni grada, u urbanističkoj celini Altina-Kamendin i planirano je za: – stanovanje i stambeno tkivo; – privredne delatnosti i privredne zone; – javne službe i javne objekte čiji se kompleksi određuju detaljnijim planovima; – saobraćajnu i komunalnu infrastrukturu; – ogledna poljoprivredna polja; – zelene površine. Planirane stambene površine namenjene su za: – blokove individualne izgradnje; – nove komplekse organizovane stambene izgradnje; – socijalno stanovanje. Ovim planom su definisane: granica građevinskog područja naselja, površina javne namene i površina ostalih namena, pravila izgradnje i uređenja prostora; opremanje zemljišta saobraćajnom i komunalnom infrastrukturom.

Planom je definisana tehnička infrastruktura (saobraćajne površine – kolski i pešački, biciklistički saobraćaj, javni gradski prevoz putnika, kao i železnički saobraćaj), javne zelene površine i javna komunalna infrastruktura.

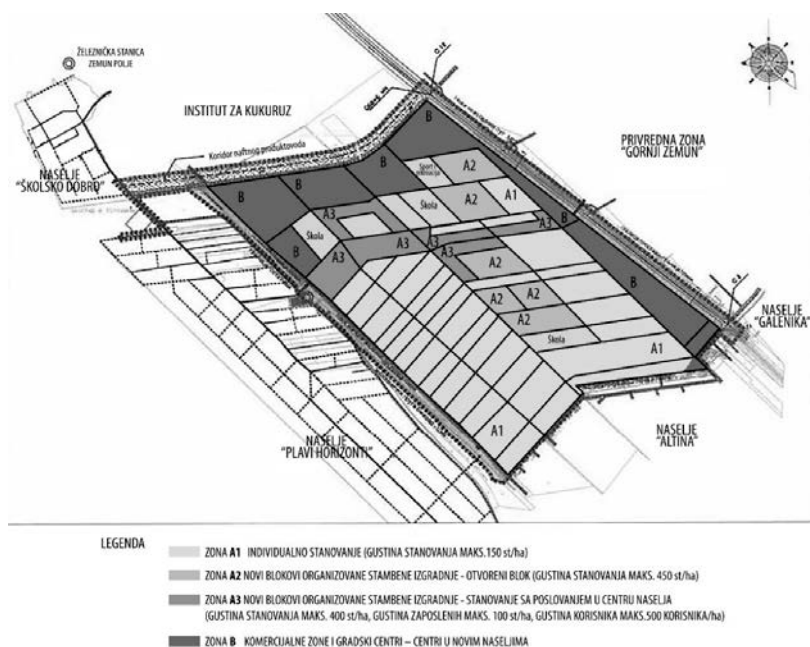
Javne službe, javni objekti i kompleksi planirani su na površini od 12.55 ha, što iznosi 5,65% teritorije građevinskog područja naselja. Objekti i kompleksi javne namene dimenzionisani su prema planiranoj veličini naselja za oko 19700 stanovnika. Planirani su novi centri naselja sa komercijalnim delatnostima širokog spektra. Ovi centri imaju tipičan sadržaj centara mesnih zajednica koji obuhvata komercijalni deo i deo koji zadovoljava javne potrebe lokalnog nivoa. Predviđene su ustanove socijalne infrastukture osnovne škole, dečje ustanove, zdravstvena stanica kombinovana sa ustanovomsocijalne zaštite, kulturno obrazovni centar, sportsko-rekreativni centar, kao i verski objekti.

Stanovanje i stambeno tkivo zastupljeno je na površini od oko 130 ha, što iznosi 56% površine građevinskog područja naselja Altina 2 (Sl. 2). Planirano je socijalno stanovanje koje je namenjeno rešavanju stambenih potreba socijalno ugroženih i lako povredljivih grupa stanovnika, odnosno njihovih pripadnika koji imaju izuzetne ekonomske, socijalne, etničke, zdravstvene i dobne teškoće. Uslovi za izgradnju socijalnih stanova su: niža površina stana po osobi, skromnija oprema i jeftinija finalna obrada enterijera i eksterijera. Planom su predviđene mere zaštite životne sredine kao i mere energetske efikasnosti. Kada se govori o obnovljivim izvorima energije u naselju je predviđeno korišćenje solarne i geotermalne energije.

## 4. Rezultati i diskusija

### 4.1. Ocena mera urbanističke sanacije

Analizirajući mere predviđene Strategijom održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine i upoređujući ih sa merama predviđenih DUP-om, može se zaključiti da su, u granicama realnih mogućnosti, mere predviđene DUP-om u skladu sa merama Strategije. Traba imati u vidu da je Strategija usvojena nakon usvajanja DUP-a. Planirana mera Strategije koja se odnosi na *ODRŽIVI EKONOMSKI RAZVOJ* (Strateški pravac I) predviđa Inovacije i razvoj niskouglednične, resursno efikasne „zelene” ekonomije. U naselju postoji proizvodnja sistema i opreme za obnovljive izvore energije. DUP-om je predviđeno poboljšanje efikasnosti korišćenja, finansiranja i upravljanja građevinskim zemljištem, komunalnom privredom i komunalnim uslugama.



Slika 2. Izvod iz Plana namene površina

Kada je reč o Strateškom pravacu II: *UREĐENJE URBANIH NASELJA*, problem privođenja nameni nelegalnih naselja je dosta složen, što se može uočiti analizom Detaljnog urbanističkog plana Naselja Altina 2. Posebno se to odnosi na kvalitet uređenosti i identitet centralnih urbanih zona i javnih prostora, kao i na kvalitet, kapacitet i nivo usluga tehničke infrastrukture.

III Strateški pravac razvoja definisan u Strategiji kao: *DRUŠTVENO BLAGOSTANJE* nije jednostavno postići u naseljima ovoga tipa. Ipak u okviru DUP-a planirano je ujednačavanje dostupnosti i kvaliteta javnih službi u urbanim područjima (objekti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, rekreacije i sporta).

Strateški pravac IV odnosi se na *KVALITET ŽIVOTNE SREDINE* i dobrim delom je pokriven merama koje predviđa DUP. Planiran je niz mera koje se odnose na zaštitu životne sredine, infrastrukturu, saobraćaj, upravljanje otpadom, zaštitu kulturnih dobara (arheološko nalazište i nekoliko dobara koja uživaju status predhodne zaštite). Takođe su predviđene i mere energetske efikasnosti.

Posebno značajan je Strateški pravac V koji se odnosi na *UPRAVLJANJE URBANIM RAZVOJEM*, koji obuhvata: sanaciju bespravno izgrađenih zona; izvođenje i održavanje vodne infrastrukture; obezbeđenje svih domaćinstava dovoljnim količinama vode za piće odgovarajućeg kvaliteta; obezbeđenje svih domaćinstava i drugih korisnika odgovarajućim sistemom za bezbedno

sakupljanje i odvođenje upotrebljenih voda; modernizaciju, revitalizacija postojećih i izgradnja novih kapaciteta energetske mreže; unapređenje energetske efikasnosti u postojećim stambenim celinama i objektima; razvoj niskougledne, resursno efikasne „zelene” ekonomije. uređenje javnih prostora, unapređenje pristupačnosti i bezbednosti; realizaciju zelene infrastrukture itd.

## 5. Zaključak

Krajem 20.veka građani, zbog potrebe za osnovnim stambenim prostorom ali i profitom, kao deo socijalne politike, privremena i neplanska gradnja bila je u punom zamahu. Građani su je primenjivali a država tolerisala, bez obzira na pokušaje uvođenja pravila i legalizacije u svakom od četiri ciklusa promene zakona. Neplanska izgradnja dugo nije bila tema kojom su se planeri bavili smatrajući je pojedinačnom pojavom u ingerenciji građevinske inspekcije. Na žalost, smatra se da se krajem 90-ih broj neplanski izgrađenih objekata izjednačio sa brojem objekata sa građevinskom dozvolom i postao fenomen koji je obeležio urbanizaciju u regionu Jugoistočne Evrope (Gligorijević, 2016). Štetne posledice neplanske, nelegalne, neformalne izgradnje mogu se videti na svakom koraku. Pokušaji da se ove posledice saniraju imaju manje ili više uspeha, ali svakako bi regulativom, zakonskim i podzakonskim aktima i svim legalnim merama trebalo da se taj problem reši i takva vrsta gradnje ubuduće zaustavi.

Primer naselja Altina 2 za koje je posle mnogo godina, dugih procedura i što je najvažnije, otežanih uslova života njegovih stanovnika, donet Plan detaljne regulacije je jedan od načina da se reši problem neuslovnih i neplanski građenih naselja. Koliko god su u većini segmenata nosioci irade DUP-a uspeli da reše ili bar saniraju probleme sa kojima se stanovnici ovog naselja svakodnevno susreću, ovakav model ne bi trebalo ubuduće da bude praksa i stvaranje ovakvih naselja trebalo bi sprečiti na samom početku. Da bi se ovo ostvarilo planeri bi trebalo da idu u susret ovakvim problemima, da ih predviđaju, i da se u tom smislu predviđaju nove lokacije za koje se donose planovi prema standardima naše i evropske regulative.

## Zahvalnica

Ovaj rad nastao je kao rezultat aktivnosti na naučno-istraživačkom projektu *Prostorni, ekološki, energetska i društveni aspekti razvoja naselja i klimatske promene – međusobni uticaji* ev.br. TR36035 koji je finansiran od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.



## Literatura

Baza nezakonito izgrađenih objekata, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture RS, <https://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/baza-nezakonito-izgradjenih-objekata> (sajt posećen 12. mart 2019)

Gligorijević Ž. Odnos strategija urbanog razvoja i planskih politika Beograda 1995 – 2015. doktorska disertacija, Beograd, 2016. godine, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet

Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih i interno raseljenih lica u gradskoj opštini Zemun, 2010-2014. godine

Mojović Đ. et al. Izazovi regulacije neformalnih naselja u jugoistočnoj Evropi. Pregled relevantnih zakona i prakse iz oblasti urbanističkog planiranja i legalizacije, Sažetak, Skoplje: NALAS, 2011. (ISBN 978-608-65394-7-4) str. 94.

Plan detaljne regulacije naselja „ALTINA 2” u Zemunu, Sl. list Grada Beograda, Godina LX Broj 80 1. avgust 2016. godine.

Program za urbanistički plan naselja Altina 2 u Zemunu, Info23\_usvojeni\_planovi, 2008 [https://urbel.com/uploads/Magazin-INFO-arhiva/info23\\_usv\\_plan.pdf](https://urbel.com/uploads/Magazin-INFO-arhiva/info23_usv_plan.pdf) (sajt posećen 28. mart 2019)

Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine, 2018. godine.