

Odakle prijemor u razumijevanju uvjeta građenja

Dr. sc. MIRKO OREŠKOVIĆ, dipl. ing. građ. imao je posebno izlaganje na Saboru hrvatskih graditelja 2008 u kojem je iznio svoja stajališta općenito, a posebno o rješenjima u Zakonu o prostornom uređenju i gradnji. Izlaganje prenosimo u cijelosti.

1 Uvod

Priprema i donošenje novog Zakona ili dopune i izmjene postojećeg, je zahtijevan, složen i u pravilu dugotrajan proces. Ovisno o kvaliteti planiranog i ostvarenog procesa, dobivamo Zakon koji je, ili nije:

- Odgovorio na osnovne zahtjeve za njegovo donošenje,
- Ispunio očekivanja participanata u provedbi i primjeni Zakona,
- Jednoznačno definirao ograničenja,
- Onemogućio otvaranje prostora manipulacije,
- Definirao provedbene uvjete,
- Uvažio realne uvjete za provedbu postupka primjene,
- Osigurao primjenjivost Zakona na rok ne kraći od dva mandata Sabora,
- Odredbe ograničio na principijelna rješenja, bez propisivanja provedbenih postupaka,
- Omogućio, temeljem Zakona, donošenje, propisa o provedbenim postupcima, u dinamici nužnoj za nesmetano funkcioniranje Zakona,
- Ostavio primjeren prostor za reguliranje dinamičkih stanja provedbe kroz donošenje novih ili usklađivanje postojećih propisa.

Graditeljstvo je troma djelatnost i najmanja jedinica mjere vremena u kojem se mjeri neka aktivnost je sat, još češće dan. Promjene, a naročito tehnološke, u procesu gradnje nisu učestale i u osnovi se svode na unapređenja postojećih ili uvođenje no-

vih sredstava rada uz adekvatan razvoj organizacijskih struktura.

U hrvatskoj graditeljskoj praksi se zakoni koji reguliraju djelatnost mijenjaju mnogo učestalije no što bi to zahtijevali izmijenjeni unutarnji i vanjski uvjeti u Sektoru građenja.

To se dešava zbog više razloga od kojih ću nabrojiti samo neke, po meni najvažnije:

- Zakoni sadrže provedbene odredbe,
- Interesne grupe traže izmjene,
- Neprimjenjiva zakonska ograničenja,
- Komplikirani postupci,
- Varijantno tumačenje odredbi Zakona.

Intencija najnovijeg Zakona o prostornom uređenju i gradnji (ZOPUIG) je hvale vrijedna i dobrodošla, no dojam je da doneseni Zakon nije u potpunosti ispunio očekivanja struke a neka određenja su ostala nejasna i podložna tumačenjima.

Kao i svi dosadašnji zakoni i njihove izmjene i dopune i ZOPUIG je najavljen kao nova kvaliteta. Pri tome je isticano da će Zakon omogućiti transparentnost i pojednostavljenje postupka ishoda dokumenta na osnovu kojih se može i smije pristupiti građenju. I iskustvo s ovim Zakonom govori da praksa demantira očekivanja predlagatelja Zakona.

Zašto je to tako?

Razloge se može naći i u činjenici da povijesna i recentna praksa donošenja Zakona ukazuje da se u pripre-

mi i donošenju Zakona neadekvatno planiraju i uvažavaju, s jedne strane sinergijski procesi subjekata i objekata Zakona, a s druge strane se inzistira na autoritativnoj isključivosti i zatvorenosti zakonskih rješenja.

Pri tome se dosljedno ponavlja praksa:

- Tekstovi Zakona su i opterećeni i ograničeni provedbenim odredbama, odnosno
- Odredbe Zakona se uređuju na nivou Zakonskih propisa,
- U javnosti se najavljuje donošenje novog Zakona a
- Javnost, posebno stručnu, se ne uključuje u prethodni proces definiranja svrhe Zakona i opsega ograničenja koja treba propisati Zakonom,
- Vrijeme pripreme zakonskih okvira se ne koristi za široku raspravu u koju bi se trebale uključiti sve relevantne institucije i organizacije te pojedinci koji imaju što reći, a
- Raspoloživo vrijeme pripreme zakonskih okvira se ne koristi intenzivno,
- U vrijeme pisanja Prijedloga Zakona zatvara se protok informacija, a
- Vrijeme rasprave o Zakonu nije dovoljno ni za prelistavanje Zakona a kamo li za razložnu raspravu,
- Zainteresiranim institucijama i organizacijama se ne ostavlja ni minimum raspoloživog vremena

za organizaciju kvalitetne rasprave o Zakonu,

- Ne otvara se prostor za kvalitativan sukob mišljenja, već se
- Rasprava svodi se na davanje primjedbi i prijedloga, koji su veoma rijetko i samo izuzetno prihvaćeni, tako da
- Ne postoji vrijeme diskusije prijedloga teksta zakona, danih primjedbi i prijedloga, odnosno
- U potpunosti izostaje vrijeme usuglašavanja stavova,
- Nema povratne informacije o razlozima „jadne sudbine“ danih primjedbi i prijedloga pa kao rezultat tako organiziranog i provedenog procesa
- Vrijeme primjene Zakona prelazi u vrijeme rasprave o neprimjenjivosti Zakona i
- Potrebi izmjena i dopuna postojećeg zakona ili pripremi Novog zakona, a
- Po svim raspoloživim parametrima, Europa nam nije zatvorila vrata, ali očekuje od nas da razumijemo naše obveze, a to znači i više reda, više uvažavanja i više transparentnosti u procesu donošenja zakona.

Neprihvatljiva ograničenja

Ono što smatram fundamentalno ograničavajućim za provedbu postupka je odredba članka 110, stavak drugi ZOIPUG u kojem se utvrđuje da „stranka u smislu ovoga članka je , vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska dozvola,“

Ta odredba otvara prostor za odugovlačenje postupka kroz nerazumne zahtjeve stranaka, koji u pravilu prelaze u sferu ucjene, pa se un praksi to pretvara u najobičniji reketa, a da njihov parcijalni interes kao susjeda, nigdje nije doveden u pitanje. Uporište za takvo postupanje stranke je očekivano trajanje žalbenog postup-

ka, odnosno troškovi investitora koji nastaju kao posljedica odgode ishoda dokumenata na osnovu kojih može otpočeti proces građenja.

Naime, uz sve uvažavanje nakane Zakonodavca, smatram da se parcijalni interes susjeda ne može i ne smije štititi na dat način već kroz institucije sustava: prostorna i oblikovna ograničenja, djelovanje nadležnog upravnog tijela, odgovornost projektanta u primjeni ograničenja.

A što da se misli o nivou razrade idejnog projekta, kao sastavnog dijela lokacijske dozvole, u kojem se, na osnovu pojedinih zahtjeva nadležnih institucija, rješavaju i daju detalji koji su primjereni višoj razradi projekta. Time se stvara prostor za buduće, u procesu razvoja Projekta, nužne dorade koje uvjetuju izmjene i dopune lokacijske dozvole.

To je praksa, malo podalje od očekivanja Zakonodavca.

2 Institucija Glavnog izvođača

Drugim stavkom članka 183 ZOPUG određuje se da „Ako u građenju sudjeluje dva ili više izvođača, investitor određuje glavnog izvođača koji je odgovoran za“

Predmetna odredba je neprihvatljiva i neprovediva iz sljedećih razloga:

- Glavni izvođač (Main Contractor) se ne može određivati temeljem Zakona već isključivo na osnovu ugovora koji se zaključuje između Naručitelja i Glavnog izvođača, i ugovorom se artikuliraju međusobna prava, obveze i očekivanja,
- Glavni izvođač, u skladu s domaćom i svjetskom praksom, je nosilac ugovora o građenje i slobodan je, na svoju odgovornost, zaključivati podugovore o izvođenju radova. Pri tome je moguća primjena institucije imenovanog (po Naručitelju) podizvođača, i ona utječe na stupanj odgo-

vornosti Glavnog izvođača u odnosu na nepouzdanost podizvođača,

- To znači da je odredba kontradiktorna u sebi samoj, jer govori o istovremenoj mogućnosti da imamo i više izvođača i Glavnog izvođača, a te dvije mogućnosti se međusobno isključuju,
- Znači: moramo se odlučiti ili za instituciju više ravnopravnih izvođača radova ili jednog Glavnog izvođača,
- Ako se odlučimo, što je jedino ispravno, da Naručitelju ostavimo pravo izbora, onda nam preostaje samo da ga obvezemo da u slučaju kada se odluči za više izvođača odredi osobu koja će njemu biti odgovorna za „cjelovitost i međusobnu usklađenost radova, ...“ jer
- Odgovornost mora biti posljedica ispunjavanja uvjeta koji proističu iz utvrđenog odnosa između dviju strana,
- Glavni inženjer gradilišta nije institucija bez koje se ne može, dapače kao osoba, prema odredbama ovog članka, Glavnog izvođača nalazi se u trajnom sukobu interesa jer
- Glavni inženjer, po prirodi stvari prioritarno rješava interes svog poslodavca, odnosno Glavnog izvođača, a interes Naručitelja je podređen interesu Glavnog izvođača,
- Zakonodavac si neopravdano daje za pravo da derogira osnovno pravo Naručitelja na izbor sudionika u provedbi Projekta, na način da:
- S jedne strane se otvara mogućnost da Naručitelj zaključi više ugovora o izvođenju radova (po mom mišljenju bitno je uočiti distinkciju između građenja i izvođenja radova jer je građenje izvođenje više vrsta radova s

- ciljem da se izgradi građevina u skladu s odobrenjem za građenje), a već narednom stipulacijom mu se ta mogućnost bitno ograničava i od njega se zahtjeva da s jednim izvođačem zaključi ugovor o izvođenju radova u vrijednosti većoj od pedeset posto od ukupne vrijednosti svih radova koje je potrebno izvesti da bi se izgradila građevina,
- Ne postoji ni jedan opravdani razlog da se ograničava Naručitelja u izboru načina provedbe Projekta, sve dok njime ne ugrožava okoliš i interese drugih, ali ga se treba i mora ograničavati zahtijevanom kvalitetom i uvjetima uklapanja u postojeću graditeljsku morfologiju, u planska i infrastrukturna ograničenja,
 - Pored toga što onemogućuje Naručitelja u izboru, ta odredba ograničava i broj podobnih izvođača na upitnu veličinu, jer
 - Iskustvo nam govori da na našem tržištu ne postoji tvrtka koja je u mogućnosti izvesti radove na izgradnji građevine u vrijednosti jednakoj ili većoj od pedeset posto od ukupne vrijednosti izgradnje građevine visokogradnje, dok kod infrastrukturnih građevina to nije slučaj.
 - Kod infrastrukturnih građevina je i onako stalna prakse da se poslovi ustupaju jednom (glavnom) izvođaču ili grupi izvođača koji unutar sebe određuju nositelja ugovora,
 - Prema odredbi stavka (5) Glavni inženjer može biti djelatnik bilo kojeg izvođača, što dalje, kod primjene takvog krajnjeg rješenja, naglašava postojanje sukoba interesa,
 - Ono što se mora posebno naglasiti jest neoboriva činjenica da se kroz cjelovitost i međusobnu usklađenost radova i koordinaciju obveza pojedinih izvođača, reali-

zira ukupni interes Klijenta a ne pojedinog izvođača,

- Pri tome se ne smije smetnuti s uma ni činjenica da se koordinacija radova postiže kvalitetnim planiranjem i planskom disciplinom, odnosno poštivanjem ugovornih obveza, a potreba za koordinacijom nastaje tek onda kada dođe do provedbenih poremećaja.

3 Djelatnosti koje Zakonom nisu prepoznate

3.1 Inženjering (*Engineering*)

Nije mi namjera spekulirati o razlozima zašto Zakonodavac nije ostavio mogućnost Naručitelju da izvođenje radova, grupe radova ili izgradnje građevine ustupi po modelu inženjeringa, iako sadašnje rješenje smatram neodrživim. Ovdje želim naglasiti neke činjenice koje idu u prilog drugačijem pristupu.

Inženjering je djelatnost koja u svijetu ima svoje mjesto i opravdanje i za rad u toj djelatnosti se školuju profesionalci – Engineering Manageri - koji preuzimaju profesionalnu obvezu da za Naručitelja izvedu radove ili izgrade građevinu. Pri tome imaju zadatak da okupe, putem ugovora, najkvalitetnije suradnike i s njima ispune ugovorne obveze prema Naručitelju i pri tome za sebe ili svog poslodavca ostvare razumnu korist.

Ne postoji objektivan razlog da se takva djelatnost u našim uvjetima ne prihvati kao zakonita i razložna u uvjetima koje određuje tržište i partikularni interes Naručitelja.

3.2 Upravljanje građenjem (*Construction management*)

O upravljanju građenjem ne treba reći ništa više do da je to usluga koja upravo treba biti ugrađena, umjesto postojeće odredbe, u članak 183 ZOPUIG, na način da se jasno i ned-

vosmisleno definira da je to usluga koju za Naručitelja može obavljati osoba kojoj on ukaže povjerenje.

To je usluga, obavljanjem koje se treba postići cjelovitost i međusobnu usklađenost radova i koordinacija obveza pojedinih nezavisnih izvođača, a sve u skladu s artikuliranim interesom naručitelja.

Zadatak upravljanja građenjem je zadovoljan Naručitelj i zadovoljni izvođači, što nije teško postići ako se jasno definiraju ugovorne obveze i sačini jednostavan, čitljiv i prostorno i vremenski usklađen plan izgradnje građevine, sve po principu vin/vin ugovora i plana.

Zakonodavac može Naručitelju i propisati koje profesionalne uvjete treba ispunjavati osoba(e), koje će obavljati predmetnu uslugu, osoba može biti i djelatnik jednog od izvođača, ali se ne smije propisivati da to mora biti djelatnik jednog od izvođača.

U ovom slučaju se ne radi o potrebi promjene filozofije, već jedino stava.

4 Organizacije koje Zakonom nisu prepoznate

4.1 Inženjering tvrtka (*Engineering Company*)

Inženjering tvrtke su nekada postojale u našoj graditeljskoj praksi i bile su moćne, produktivne, tržišno orijentirane i na domaćem i inozemnom tržištu. Zašto ih danas nema i zašto ih držimo izvan zakona, u ovoj prilici neka to pitanje ostane bez traženja odgovora. Ono što se mora reći jest da Inženjering tvrtka jest elastičan, dinamičan sustav koji se oslanja na specijalizirana znanja i vlastitu financijsku potentnost. Kao takva spremna je odgovoriti na specifične zahtjeve tržišta.

Postojanje Inženjering tvrtke je pretpostavka za specijalizaciju, inventivnost i usredotočenost izvođača na svoj osnovni posao.

Inženjering tvrtka ima zadatak da istražuje tržište, lobira, kreira prijedloge projekata, osigurava financijska sredstva potrebna za financiranje prethodnih aktivnosti do zaključenja ugovora i za financiranje odgode naplate radova u tijeku i izvršenih radova.

Inženjering tvrtka za kvalitetno poslovanje mora imati zaposlene djelatnike različitih profesija, no za samu provedbu građevinskih projekata zapošljava visoko kvalitetne i iskusne građevinske inženjere koji raspolažu sa sposobnostima i alatima uspješnih project managera.

Da bi odgovorila na zahtjeve tržišta Inženjering tvrtka mora imati sposobne kadrove koji su u stanju kvalitetno i odgovorno:

- Planirati izvođenje radova uz korištenje modernih alata na način da se osigura maksimalna efikasnosti i poluči maksimalna dobit, uz postizanje zahtijevane kvalitete i roka,
- Organizirati izvođenje radova na način da optimalizira resurse i ograničenja okoline,
- Koordinira izvođenje radova podizvođača/partnera,
- Predstavlja i štiti interese podizvođača,
- Brine o naplati izvedenih radova i plaćanju podizvođača,
- Brine o stabilnosti podizvođača.

Kroz Inženjering tvrtku izvođači realiziraju svoj primarni cilj: zaposlenost, a nude svoje usluge subjektima koji umiju valorizirati vrijednost usluge koja im se nudi: koncentriraju se na razvoj i unapređenje svoje djelatnosti; pri tom zadržavaju specijalizaciju i vrhunski se, u skladu s recentnim dostignućima, opremaju. Kadrovi stječu specifična znanja i sposobnosti kroz permanentnu obuku i stjecanje novih vještina.

Pri tome se otvara prostor za inovacije i stalno unapređenje sposobnosti a da kod toga zadržavaju slobodu da

na tržištu ponude svoje kapacitete i drugima, jer se uz Inženjering tvrtku dugoročno vežu zajedničkim interesom a kratkoročno ugovorom.

4.2 *Tvrtka nositelj ugovora o građenju (Managing Contractor)*

U slučaju kada Naručitelj, u skladu s interesom Projekta, ima namjeru kontrolirati proces ugovaranja podizvođača, ustupa dio radova Managing Contractoru. U ugovoru se definira pravo Naručitelja da sam izabere ili presudno sudjeluje u odabiru podizvođača i obveza Izvođača da s odabranim podizvođačem zaključi ugovor o izvođenju radova.

Opseg radova koji se ugovara s Managing Contractorom nije presudan za odnos s Naručiteljem, već je bitno precizno utvrditi odgovornosti Izvođača u odnosu na preuzimanje odgovornosti za djelovanje imenovanih podizvođača.

U odnosu na stupanj složenosti odnosa i preuzetih odgovornosti ugovara se veličina naknade za vođenje građenja (managing fee).

Plaćanje podizvođača Naručitelj može vršiti preko Managing Comntractora ili direktno.

4.3 *Tvrtka upravitelj građenja (Construction Managing Company)*

Kod ovog modela radi se o zaključenoj ugovora o pružanju usluga upravljanja građenjem. Naručitelj direktno ugovara izvođenje radova s pojedinim neovisnim izvođačem ili s izvođačima ugovara izvođenje jednog ili više paketa radova.

S jednom tvrtkom, koja u principu može biti i jedan od izvođača, ali to u pravilu nije slučaj, Naručitelj zaključuje ugovor o pružanju usluge upravljanja građenjem.

Na taj način na gradilištu radove izvodi više ugovorno nepovezanih iz-

vođača radova s direktnim ugovorima s Naručiteljem i tvrtku koja je zadužena da u ime Naručitelja koordinira izvođenje radova odnosno uspješno organizira građenje građevine.

Tvrtka za klijenta obavlja:

- Svodno planiranje građenja građevine,
- S izvođačima provodi usuglašavanje operativnih planova izvođenja radova ili izvođenja pojedinih paketa radova,
- Koordinira izvođenje radova u potrebnom opsegu,
- Prati napredovanje radova i njihovu uravnoteženost s planom,
- Odgovara za uspješnost odvijanja radova,
- U svemu pred izvođačima zastupa interese Naručitelja,
- Obavlja izvođački nadzor izvođenja radova,
- Suraduje s Project Mangerom i Glavnim nadzornim inženjerom i po potrebi s nadzornim inženjerima.

Tim za provedbu usluge upravljanja građenjem dimenzionira se u skladu s provedbenim zahtjevima izgradnje građevine, odnosno ugovornim uvjetima izvođenja pojedinih radova ili izvođenja pojedinih paketa radova. Na čelu tima je Construction Manager a u timu je poželjno da budu zastupljeni inženjeri/arhitekti sa specifičnim znanjima o partikularnim radovima koji imaju zadatak da provedbeno-organizacijski nadziru i usmjeravaju napredovanje radova u skladu s operativnim planom i izdaju direktne naloge izvođačima radova za po-
duzimanje mjera za unapređenje stanja ili nužnu koordinaciju izvođenja radova s radovima drugih izvođača.

Provođenje mjera sigurnosti na radu se na gradilištu odvija u skladu s Programom sigurnosti na radu koji donosi Construction Manger, a s nepo-

dijeljenom odgovornošću svoje planove donose, uz prethodno ishodnije odobrenja od CM, i provode pojedini izvođači.

5 Zaključak

Bez namjere da se obezvrijede dosezi Zakona o prostornom uređenju i gradnji RH, nastojao sam ukazati na neke mu nedorečenosti i potrebu da se preispitaju poneka od postojećih rješenja, odnosno uvedu nova.

Pri tome sam smatrao važnim naglasiti potrebu da se ukaže na upitnost zaštite interesa susjeda na način ka

ko je postavljena u Zakonu i na neodrživost prakse ignoriranja interesa Naručitelja u procesu građenja građevine, a naročito onemogućavanja Naručitelja da po svojoj slobodnoj volji, u skladu sa svojim interesom, odabere model građenja koji će njemu najbolje odgovarati, a da pri tome ni na koji način nije ugrožen ili doveden u pitanje opći interes.

LITERATURA

- [1] *Zakon o gradnji RH*
- [2] *Zakon o prostornom uređenju i gradnji RH*
- [3] Bienenfeld, J., i dr.: *Novi Zakon o prostornom uređenju i gradnji*, novi informator, Zagreb 2007.
- [4] Orešković, M.: *Čitanje zakona o prostornom uređenju i gradnji*, Zagreb, rujna 2007.
- [5] Orešković, M.: *Sadašnja praksa i budućnost upravljanja građevinskim projektima u Hrvatskoj*, Uvod u raspravu na Okruglom stolu, 7th SENET International Conference on Organization, Technology and Management in Construction, Zadar, 20 – 22 September 2006
- [6] Orešković, M.: *Klijent, osovina projekta*, Uvodno predavanje na Okruglom stolu «Odnos project manager & project sponsor», Hrvatska udruga za upravljanje projektima, Zagreb, Građevinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 11 prosinac 2006.