

Др Љубица Николић,*
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-38245

UDK: 624:578.834

Рад примљен: 14.02.2022.
Рад прихваћен: 04.05.2022.

ИНВЕСТИЦИЈЕ У ГРАЂЕВИНАРСТВУ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА – КОРИСТИ И РИЗИЦИ**

Апстракт: Разлози проглашавања ванредне ситуације на некој територији могу бити различити, па и епидемије заразних болести. У ванредним околностима, привредни субјекти процењују очекиване приносе и ризике и прилагођавају своје пословне одлуке новим условима, а од институција система очекују реакције које ће им омогућити функционисање. У овом раду анализирамо ефекте ванредне ситуације, пре свега пандемије ковида 19, на инвестиције у грађевинарству. Изградња грађевинског објекта јесте сложен пројекат и у редовним околностима због: сложености правних односа између више лица, дуготрајности реализације, бројних административноправних обавеза инвеститора и извођача грађевинских радова, као и вредности пројекта. Ванредна ситуација, у зависности од узрока и примењених мера, може битно пореметити и угрозити многе пословне односе, па и оне између наручиоца и извођача грађевинских радова. Са друге стране, у неким ванредним ситуацијама власници финансијског капитала, у циљу очувања реалне вредности имовине, између осталог, купују грађевинске објекте. Повећана тражња, тиме и цена, грађевинских објеката, стимулише грађевинске инвестиције. У измењеним и отежаним условима пословања, изазваним пандемијом, грађевински пројекти у исто време постају изазовни, ризични и профитабилни.

Кључне речи: ванредна ситуација, грађевинарство, инвестиције, користи и ризици.

* ljubica@prafak.ni.ac.rs

** Рад је настао као резултат финансирања научноистраживачког рада НИО, од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја РС, према уговору, евиденциони број 451-03-68/2022-14/200120.

** Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Деловање институција система у ванредним ситуацијама: искуства и изазови“, одржаној 20. 4. 2022, на Правном факултету у Универзитета у Нишу.

1. Увод

Изградња грађевинских објеката¹ јесте сложен, често дуготрајан и скуп процес. У овом раду пратимо изградњу стамбених и пословних зграда. Носилац грађевинских пројеката јесте *инвеститор*². Он обезбеђује земљиште и техничку документацију, финансира пројекат, пролази административноправне процедуре и ангажује различите стручњаке. Проблеми који могу утицати на ефективност team building-а у грађевинским пројектима јесу: могућа професионална сујета учесника у пројекту; прилагођавање активности током реализације пројекта; координација учесника на пројекту; лица укључена у пројекат имају своје циљеве и очекивања које треба ускладити и осигурати испуњење обавеза (Murdoch, Hughes, 2008: 11–15). Ванредне ситуације додатно отежавају реализацију грађевинских пројеката. Један од разлога проглашавања ванредне ситуације јесте и епидемија заразних болести³. У овом раду анализирамо ефекте пандемије⁴ на реализацију неких грађевинских пројеката код нас. Пратићемо пут грађевинских пројеката и указати на потенцијалне приносе и ризике инвеститора, као и улогу државних институција које утичу на грађевинарство. Упоредићемо реализацију ових пројеката у редовним околностима и у ванредној ситуацији. Проглашавање ванредне ситуације у Србији⁵ произвело је поремећаје у свим сегментима привреде и створило подлогу за спекулативне делатности. Инфлаторни притисак је појачан, као директна последица поремећаја на страни понуде (вишом ценом произвођачи могу компензовати мањак прихода) и тражње (стварање залиха, инвестирање у сигуран портфељ, финансијска помоћ државе). Специфичност дешавања у грађевинарству код нас огледала се у

1 „Објекат јесте грађевина спојена са тлом, изведена од сврсисходно повезаних грађевинских производа, односно грађевинских радова, која представља физичку, функционалну, техничко-технолошку или биотехничку целину, који може бити подземни или надземни.“ Чл. 2, тач. 22 Закона о планирању и изградњи (у наставку и ЗПИ), *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 - испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20 и 52/21.

2 „Инвеститор је лице за кога се гради објекат и на чије име гласи грађевинска дозвола.“ Чл. 2, тач. 21 ЗПИ.

3 Чл. 2, ст. 1, тач. 2 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Сл. гласник РС*, 87/18

4 У овом раду користимо термин „пандемија“ која је проглашена након интензивирања епидемије изазване ентитетом Ковид-19 из групе Корона вируса, не улазећи у основаност квалификације ове заразне болести. Преузето 9. 5. 2022. <https://www.paragraf.rs/svi-ropisi-uputstva-za-sprecavanje-sirenja-korona-virusa-covid-19.html>

5 Наредба о праглашењу епидемије заразне болести Ковид-19, *Сл. гласник РС*, 37/20

краткотрајном прекиду грађења (од 15. 3. 2020. до 21. 4. 2020. год.)⁶, а након тога, отежаном обављању грађевинских радова због уведених мера за безбедан рад⁷ у пандемијским условима. У исто време, уочена је повећана тражња⁸ за стамбеним и пословним објектима, што је инвеститоре и извођаче грађевинских радова мотивисало да повећају обим пословања. Повећану тражњу, а тиме и цену непокретности, током трајања ванредне ситуације делом можемо објаснити настојањем грађана да, у условима економске нестабилности и неизвесности, сачувају реалну вредност свог новца. Повољни услови кредитирања куповине непокретности⁹ појачали су овај тренд, као и чињеница да су друге инвестиционе опције постале ризичније. Раст тражње за непокретностима актуелан је и у првим месецима 2022. год., због чега се значајнији пад цена непокретности не очекује у скорије време. Са друге стране, повећање понуде зграда захтева време, због трајања процеса изградње, али и отежаног уласка нових инвеститора на ово тржиште, који су свесни предности постојећих инвеститора, пре свега због њихових конекција у надлежним институцијама на основу повлашћеног статуса који су стекли у досадашњем пословању. Проблем корупције у Србији можда је највидљивији у области грађевинарства, због чега је и положај инвеститора у овој делатности неравноправан. Грађевинарство је регулисано бројним прописима код нас, део њих наводимо у раду. Правна уређеност, међутим, није гаранција једнаке примене прописа на сва лица на која се прописи односе, што потврђује стање у нашем Катастру непокретности (неукњиженост многих зграда или или њихових делова), привилегован статус неких инвеститора код појединих органа државне управе (приликом стицања грађевинског земљишта у јавној својини, добијања државних субвенција, толерисања

6 Тач. 1 Закључка Владе 05 бр. 53-3259/2020 о давању сагласности за наставак са радом послодавцима у области грађевинарства, одређеним областима пружања услуга и трговине на мало, као и зелених пијаца, уз примену превентивних мера, *Сл. гласник РС*, бр. 58/20

7 Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад за спречавање појаве и ширења епидемије заразне болести, *Сл. гласник РС*, 94/20

8 Значајан скок цена непокретности у Србији претходних година, посебно у већим градовима. Преузето 9. 3. 2022. <https://mondo.rs/Info/Ekonomija/a1599554/Cenestanova-u-Beogradu-i-Srbiji.html>

9 Кредитни извештаји Удружења банака Србије показују да је број корисника стамбених кредита 31. 12. 2019. год. износио 121.537; 31. 11. 2020. год. 131.345; 31. 12. 2021. год. 145.290; а да је учешће стамбених кредита у укупним кредитима становништа 31. 3. 2022. год. обухватало 42,2%. Преузето 15. 5. 2022. <https://www.ubs-asb.com/o-nama/kreditni-biro/kreditni-izvestaj>

пореских утаја), супротно изричитој законској одредби,¹⁰ и носилаца јавних овлашћења¹¹, укључујући пореске¹² и друге органе. „Владавина права има *par excellence* политичку и правну природу, али и значајне економске импликације због којих је оправдано говорити о економском концепту владавине права“ (Јовановић, 2019: 56).

2. Ванредна ситуација и поремећаји у грађевинарству

Инвестициони пројекти почињу буџетирањем (квантитативна пројекција употребе ресурса и новчаних токова) и планирањем средстава за реализацију. Планирање је основа система пословног управљања. Ванредне ситуације стварају поремећаје у привредним делатностима (поједине експандирају), чиме се покреће ток негативних утицаја између повезаних делатности. Пандемијски поремећаји су показали да су посебно осетљиви логистика¹³ и тржиште сировина. Пандемија је утицала на обуставу грађевинских пројеката, рад и губитак посла грађевинских радника, прекорачење времена изградње и трошкове пројеката (Gamil, Alhagar, 2020: 127). Анализа 45 грађевинских пројеката завршених током пандемије указује на смањење продуктивности од око 7% због недостатка радника узрокованог социјалним дистанцирањем, 1% због лошег преноса информација током рада на даљину, док су недоступности материјала и испорука довели до 7% губитка продуктивности (Ogunnus, Hamma-adama, Salman, Kouide, 2020: 122).

2.1. Буџетирање грађевинског пројекта. На основу пословног плана¹⁴ инвеститора, спроводи се буџетирање као алат за управљање пројектом

10 „Органи државне управе поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и дужни су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса.“ Чл. 8 Закона о државној управи, *Сл. гласник РС*, 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон

11 Поједини послови државне управе поверавају се аутономним покрајинама, општинама, градовима, јавним предузећима, установама и другим организацијама (имаоци јавних овлашћења). Видети: Чл. 4 Закона о државној управи.

12 Пореска утаја у Србији је најзаступљенија у трговини и грађевинарству. Преузето 15. 5. 2022. <https://www.espreso.co.rs/vesti/ekonomija/504573/srbi-u-prosloj-godini-utajili-skoro-15-milijardi-dinara-poreza-poznato-ko-prednjaci>

13 Логистика укључује несметано функционисање између набавке, производње и продаје. Циљ логистике јесте да материјали, информације или људи стигну из тачке А у тачку Б на време, и да се трансфер изврши на најефикаснији и најбржи могући начин. Преузето 15. 5. 2022. <https://www.schoellerallibert.com/rs/news/markets/koncept-logistike-ta-logistika-znaci/>

14 Планирање у грађевинарству обухвата период од неколико година (оптимално од 3 до 5 год.).

и одлучивање од којих пројеката треба одустати (привремено или коначно) а које реализовати. Исправна инвестициона одлука подразумева мултиваријантну анализу тренутне и могуће будуће ситуације. Нестабилне околности отежавају прикупљање почетних података за израду остварљивог буџета. Данас постоје софтверски производи за израду буџетских модела, прилагођени величини компанија и сложености пројеката.¹⁵ Софтверски програми који обрађују мање података нису адекватни за грађевинске пројекте, а показало се неефикасним и повезивање података из различитих програма, подешавањем података губи се прецизност упоређивања свих параметара, чиме се смањује поузданост добијених резултата. Oracle Primavera P6 Enterprise Project Portfolio Management један је од софтвера за управљање пројектима који користе и домаћи инвеститори.¹⁶ Он омогућава брзо и ефикасно планирање, вођење и контролу пројекта, уношењем пројектних активности, ресурса, трошкова и њиховим праћењем током реализације. Овакав софтвер омогућава планирање вишегодишњих пројеката и посебно је користан лицима која су уједно и инвеститори и извођачи грађевинских радова, јер омогућава планирање и праћење обимних ресурса. Буџетирање у грађевинарству треба да омогући „консолидацију пројектних података у јединствени вишедимензионални модел који би омогућио мултиваријантне анализе и брзо поређење планираних са стварним подацима.”¹⁷ За управљање грађевинским пројектима може се користити и БИМ (*Building Information Management*) дигитална методологија (видети Јованов, Пешко, Мученски, Шешлија, Бибић, 2019). На почетку грађевинског пројекта планирају се све ставке и одређују се лимити трошкова за сваку од њих. Прецизно дефинисање плаћања по ставкама пројекта није могуће ни у редовним околностима, јер ток плаћања зависи од међусобног измиривања обавеза уговарача. Праћењем параметара у буџету, контролише се извођење радова, као и планирано трошење средстава. Пандемијски услови повећали су ризик дефинисања планираног буџета, времена реализације фаза пројекта и планирања новчаних токова. У измењеним околностима, анализа планираног и фактичког стања у буџету пројекта је неопходна као и прилагођавање активности новој ситуацији. Инвеститора интересује профитабилност сваког његовог пројекта, као и профитабилност

15 Рецимо, Excel функционално није довољан за буџет грађевинског пројекта. Само софтвери прилагођени грађевинским пројектима омогућавају ефикасно управљање пројектом.

16 Преузето 17. 5. 2022. <https://project-management-srbija.com/obuka-za-oracle-primavera>

17 Преузето 15. 5. 2022. <https://ru-bis.ru/bs/metal-chimneys/sostavlenie-byudzheta-proekta-v-investicionno-stroitelnoi.html>

привредног друштва. Уколико има више пројеката, своје фиксне трошкове може алоцирати на све пројекте.

2.2. Државне мере у ванредној ситуацији би требало да имају за циљ одржавање привредне активности у мери у којој је то могуће, посебно оних неопходних за живот, и очување привредних потенцијала за време након пандемије. „Задатак фискалне политике није да се подржи тражња већ да се избегне повећана незапосленост и евентуална финансијска криза у току епидемије. Задатак монетарне политике јесте да се очува ликвидност банкарског система, а посредно и корпоративног сектора“ (Глигоров, 2020). У пандемији грађевинске активности код нас нису третиране неопходним активностима (осим јавних инфраструктурних радова из политичких разлога). У домаћем грађевинарству уочено је повећање броја привредних субјеката који сами реализују своје грађевинске пројекте, у супротном се закључује Уговор о грађењу којим се извођач обавезује да према одређеном пројекту сагради у уговореном року одређену грађевину на одређеном земљишту а наручилац се обавезује да му за то исплати одређену цену.¹⁸ Из ове законске формулације се види да је рок изградње¹⁹ битан елемент овог уговора. Наводимо и став да „рок грађења по правилу није битан елемент овог уговора по природи посла, изузев кад из изричите изјаве воље уговорних страна или из садржаја уговора несумњиво произлази да уговорне стране имају особити интерес да се грађевина заврши у уговореном року“ (Васиљевић, 2018: 222). Значајан пораст цена станова можемо сматрати особитим интересом инвеститора да понуди што више станова у што краћем року. Инвеститорима је у оваквим ситуацијама поштовање уговорених рокова посебно важно. Промењене околности могу бити разлог за раскид или измену двостраних уговора уколико након закључења уговора настану околности које нису могле да се предвиде нити избегну или савладају, које отежавају испуњавање обавеза уговорних страна или онемогућавају остваривање сврхе уговора.²⁰ Ванредна ситуација је пореметила уговорне односе између наручилаца и извођача грађевинских радова. Инвеститори су се суочили са могућим пролонгирањем рокова изградње и штетом (стварна штета²¹ и измакла

18 Видети: Чл. 630, тач. 1 Закона о облигационим односима (у наставку и 300), *Сл. лист СФРЈ*, 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Сл. лист СРЈ*, 31/93, *Сл. лист СЦГ*, 1/03 – Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, 18/20.

19 „Уговорачи су дужни да своје обавезе испуњавају у предвиђеним роковима.“ Чл. 7, ст. 1 Посебних узанси о грађењу, *Сл. лист СФРЈ*, 18/77.

20 Видети: Чл. 133 300.

21 У случају обуставе грађевинских радова, инвеститор има трошкове обезбеђења градилишта, складиштења материјала, трошкове за изнајмљене грађевинске елементе и сл.

корист), а извођачи радова су имали право на продужење рокова изградње и ослобађање од одговорности за штету.²² Због примењених државних мера у грађевинарству, инвеститори нису претрпели битнију штету у време пандемије, обустава грађења трајала је нешто више од месец дана. У најбољој позицији су били пројекти при крају реализације, који су са попуштањем пандемијских мера брзо завршени. Извођачи радова који су прекорачили уговорене рокове изградње у време проглашења ванредне ситуације били су у лошијој позицији у односу на извођаче који у то време нису били у доцњи, због немогућности адекватног кориговања цене радова узрокованог растом цена елемената грађевинских радова који су пратили пандемију.²³

3. Користи и ризици од изградње зграда у ванредној ситуацији

3.1. Користи од изградње зграда. Изградња зграда у Србији била је атрактивна делатност пре и током пандемије: 2011. год. завршено је 2.716.488 м² зграда (стамбених и нестамбених), а 2020. год. завршено је дупло више, 5.444.973 м².²⁴ Обим инвестирања у изградњу зграда у Србији показује и број издатих грађевинских дозвола за зграде који је 2012. год. износио 5.689, 2019. год. 17.034, 2020. год. 17.982, а 2021. год. 24.994.²⁵ Трошкови грађења су повећани, месечни индекс цена елемената и материјала у грађевинарству децембра 2021. год. износио је 116.0 у односу на индекс 100 истог месеца претходне године.²⁶ Овај показатељ објашњава да је део пораста цена станова реакција на пораст цена грађевинских елемената, али примарни фактор поскупљења станова јесте повећана потражња станова (већина станова бива продата пре завршетка зграде)²⁷. Инвеститори су и у условима пандемије повећавали обим пословања, али је понуда зграда била недовољна у односу на потражњу, кретање цена станова то најбоље показује. Крајем 2021. год. цене квадратног метра станова у појединим

22 Видети: Чл. 263 300.

23 О одређивању и корекцији цене грађевинских радова, видети: од чл. 635 до чл. 639 300 и од чл. 23 до чл. 28 Посебних узанси о грађењу.

24 Републички завод за статистику РС. Преузето 11. 3. 2022. <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/05030201?languageCode=sr-Latn>

25 Преузето 11. 3. 2022. <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/05020603?languageCode=sr-Latn>

26 Преузето 11. 3. 2022. <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/030201010603?languageCode=sr-Latn>

27 Констатација на основу прегледа више сајтова који нуде нове станове на продају у Србији.

градовима у Србији порасле су за 20% у односу на претходну годину.²⁸ Укупан број купопродаја непокретности у трећем кварталу 2021. год. у Србији износио је 34.767, што је максимум за трећи квартал у последње 4 год. У укупном промету непокретности, најзаступљенији су били станови са 28% и грађевинско земљиште са 20%.²⁹ Купопродаја непокретности је у трећем кварталу 2021. год. у Србији углавном плаћана готовином (86%) а 14% из кредита. Исти тренд плаћања био је и претходне 4 год., када је куповина станова углавном плаћена готовином (68%), а 32% из кредита.³⁰

3.2. Ризици од изградње зграда. „Ниједан грађевински пројекат није без ризика: ризиком се може управљати, минимизирати га, поделити, пренети или прихватити али се не може занемарити“ (Сакмак, Tezel, 2019). Ризици који прате домаће грађевинске пројекте јесу: промена тржишних услова и прописа из ове области, корупција, политичка нестабилност и партијски обојен државни интервенционизам у грађевинарству. Грађење је *дуг производни процес* који може трајати неколико година. У том периоду се трошкови грађења могу значајно повећати, док се приходи остварују продајом објекта (или делова), током и након изградње, по тренутно актуелним ценама. Инвеститор има трошкове од момента одлучивања о градњи објекта и он преузима ризик реализације пројекта. До окончања грађевинског пројекта могу настати околности које је инвеститор могао очекивати, али и оне на које није рачунао. Са друге стране, извођач грађевинских радова брине о наплати својих радова и уложеним средствима, због чега у ванредним околностима може тражити већи аванс од инвеститора. Успешно пословање инвеститора и извођача условљено је смањењем непотребних трошкова и рокова градње, што се може постићи ефикасним пројектним решењем и рационалном организацијом грађења (истраживање: Димитријевић, Стојадиновић, Маринковић, Димитријевић, 2019). Навешћемо неке трошкове грађевинског пројекта, сваки од њих се може увећати у току изградње. *Трошкови буџетирања* настају у процесу израде планираног буџета и процене исплативости пројекта (могући трошкови куповине софтвера, ангажовање консултантских кућа, израда

28 Кретање цена станова у Србији по градовима и општинама, за период 2019–2021. год. Преузето 11. 3. 2022. <https://www.rgz.gov.rs/vesti/4782/vest/autoritativni-izve%C5%A1taj-republi%C4%8Dkog-geodetskog-zavoda-sa-tr%C5%BEi%C5%A1ta-nepokretnosti-za-iii-kvartal-2021-godine>

29 Преузето 11. 3. 2022. <https://www.rgz.gov.rs/vesti/4782/vest/autoritativni-izve%C5%A1taj-republi%C4%8Dkog-geodetskog-zavoda-sa-tr%C5%BEi%C5%A1ta-nepokretnosti-za-iii-kvartal-2021-godine>

30 Преузето 11. 3. 2022. <https://www.rgz.gov.rs/vesti/4782/vest/autoritativni-izve%C5%A1taj-republi%C4%8Dkog-geodetskog-zavoda-sa-tr%C5%BEi%C5%A1ta-nepokretnosti-za-iii-kvartal-2021-godine>

студије оправданости³¹). *Трошкови финансирања пројекта* (кредити, банкарске гаранције). *Трошкови земљишта* за изградњу објекта (цена земљишта³², закуп, могућа провизија агенцији за посредовање, трошкови адвоката и јавног бележника, могући трошкови везани за имовинске односе, комунално уређење). *Трошкове локацијских услова-дозволе* чине трошкови докумената који се подносе и таксе за издавање ове дозволе. *Трошкови пројектовања*, накнада пројектанту за израду пројеката. *Трошкови тендерске документације*³³ којом се дефинише обим, фазе и динамика изградње објекта и чини понуда извођачима радова. Са изабраним извођачем радова закључује се *уговор о грађењу* (трошкови адвоката). *Накнаде јавним комуналним предузећима* за: склоништа, противпожарну заштиту, прикључак за грејање, струју, воду, канализацију и друго. *Накнада за градско грађевинско земљиште* плаћа се органу локалне самоуправе ради уређења овог земљишта. *Трошкови добијања грађевинске дозволе* везани су за захтев за издавање грађевинске дозволе уз који се прилаже прописана документација, плаћене таксе и друге накнаде. *Трошкови грађења објекта* јесу директни и индиректни. Директни трошкови грађења укључују цену радова према уговору о грађењу (припремни, грађевински, грађевинско-занатски, инсталатерски радови, спољно уређење). Индиректни трошкови грађења везани су за: рад надзорног органа на градилишту, праћење уговора, геодетске снимке, контроле, атесте, прикључке и сагласности. *Технички пријем* изграђеног објекта врши се према пројекту изведеног стања (цена овог пројекта зависи од измена идејног пројекта), то је пројекат са унесеним свим променама које су регистроване у градилишној документацији. Стручна комисија врши технички пријем објекта који плаћа инвеститор. На основу извршеног техничког пријема објекта, издаје се *употребна дозвола*, на основу које инвеститор подноси захтев за *књижење објекта* и плаћа трошкове овог поступка, као и трошкове добијања употребне дозволе. Значајан део укупних трошкова инвеститора чине *порези*.

4. Ток грађевинског пројекта

Will Hughes реализацију инвестиционог пројекта дели на следеће фазе: почетна (*inception stage*), претходна студија оправданости (*preliminary feasibility study*) и студија оправданости (*feasibility stage*), израда идејних

31 Видети: Чл. 133 ЗПИ.

32 Цена земљишта може бити значајна а зависи од: величине земљишта, локације, тренутних тржишних цена, инфраструктуре, комуналне уређености и другог.

33 Преузето 17. 5. 2022. <https://salonknjiga.rs/tenderska-dokumentacija-podsetnik-ponudjacu-za-pripremu/>

решења (*scheme design*), израда грађевинских пројеката (*detail design*), уговарање (*contracting*), изградња (*construction*), пријем и употреба објекта (*commissioning*) (Преузето: Ивковић, Поповић, Стојадиновић, 2021: 31). „Изградња објекта обухвата: претходне радове, израду и контролу техничке документације, припремне радове за грађење, грађење и стручни надзор у току грађења“³⁴. Наведене фазе пројекта не одвијају се по хронолошком реду и могу се преклапати. За инвеститора су посебно значајне фазе „идентификовања посла, односно формулисања жеље инвеститора“, укључујући „израду студије оправданости, у оквиру које се анализирају варијантна решења и оцењују финансијски ефекти“ (Ивковић et al. 2021: 36). Ток грађевинског пројекта пратићемо од почетних фаза до његове реализације, не ослањајући се стриктно на претходне поделе и без детаљне анализе, због ограниченог простора и чињенице да смо у делу о трошковима споменули све битне фазе пројекта. Желимо да укажемо на комплексност реализације грађевинског пројекта у редовним околностима, која се интензивира у ванредним ситуацијама.

4.1. *Пре изградње објекта инвеститор одлучује о изградњи објекта, обезбеђује финансијска средства, земљиште³⁵ и техничку документацију.* Инвеститор грађевинског пројекта може бити привредно друштво или предузетник. Уколико се тек оснива, инвеститору је потребно одређено време и новац за регистрацију оснивања у Агенцији за привредне регистре (АПР). Део процедуре оснивања и регистрације других података у АПР-у код нас је дигитализован, али се значајан део обавља предајом поднесака на шалтеру или слањем поштом, што је разлог успоравања активности инвеститора.³⁶ Одсуство потпуно дигитализованих процедура у АПР-у, чињеница да је „уношење података у регистре АПР-а строго формално“ и да се „одбијају пријаве за регистрацију због најмање грешке“ (Николић, 2022: 282), додатно су отежали пословне активности у пандемијским условима. Инвеститор финансира пројекат из сопствених извора, кредита или обезбеђивањем финансијера (лице које на основу закљученог и овереног уговора са инвеститором финансира или суфинансира изградњу и на основу тог уговора стиче одређена права, осим права својине на објекту који се гради).³⁷ Намена грађевинског земљишта³⁸ одређена је

34 Чл. 2, тач. 30 ЗПИ.

35 Видети: Од чл. 1 до чл. 4 Закона о промету непокретности, *Сл. гласник РС*, 93/14, 121/14 и 6/15.

36 Видети: Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре, *Сл. гласник РС*, 99/11, 83/14, 31/19 и 105/21.

37 Видети: Чл. 2, тач. 43 ЗПИ.

38 „Земљиште које је одређено законом или планским документом за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са

планским документом и тим истим документом се може променити³⁹ али и злоупотребити у смислу пренамене пољопривредног и шумског земљишта у грађевинско за привилеговане инвеститоре. Грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине, а када је у јавној својини, промет (отуђење или закуп) врши се под посебним условима.⁴⁰ Неки инвеститори лакше стичу грађевинско земљиште у јавној својини, и поред тога што су услови наизглед једнаки за све.⁴¹ За израду *техничке документације*, инвеститор ангажује лица која обављају архитектонску и инжењерску делатност.⁴² *Грађевинска дозвола*⁴³ се издаје на захтев инвеститора који је приложио сву прописану документацију⁴⁴, након тога могу започети грађевински радови. Остваривање права на изградњу и коришћење објеката код нас се остварује у *обједињеној процедури* од 2016. год., када је по први пут успостављена јединствена е-база података о току сваког предмета, и одлукама надлежних органа у вези са изградњом објеката.⁴⁵ У овој процедури: издају се локацијски услови и грађевинске дозволе; пријављују се радови и завршетак објекта; издају се употребне дозволе; обезбеђује се прикључење на инфраструктурну мрежу; уписује се право својине на изграђеном објекту; мењају се акта; прибављају се услови за пројектовање и сагласности на техничку документацију; прибављају се документа која издају имаоци јавних овлашћења, а услов су за изградњу објеката.⁴⁶ Предности увођења обједињених процедура у грађевинарству дошле су до изражаја у пандемијским условима. *Централна евиденција обједињених процедура (ЦЕОП)*⁴⁷ јесте систем правно уређен код нас 2014. год.⁴⁸ Он омогућава да се комплетна документација потребна за изградњу

законом.“ Чл. 82 ЗПИ.

39 Видети: Чл. 88 ЗПИ.

40 Чл. 84, 85, 86, 99 и 100 ЗПИ.

41 Преузето 17. 5. 2022. <https://www.rdi.gov.rs/oglas.php>

42 „Техничка документација јесте скуп пројеката који се израђују ради: утврђивања концепта објекта, разраде услова, начина изградње објекта и одржавања објекта.“ Чл. 2, тач. 29 ЗПИ.

43 Правилник о садржини и начину издавања грађевинске дозволе, *Сл. гласник РС*, 93/11 и 103/13 – одлука УС.

44 Грађевинску дозволу за изградњу објеката издаје министарство надлежно за послове грађевинарства или се то поверава аутономној покрајини, као и јединицама локалне самоуправе. Видети: Чл. 133 и 134 ЗПИ.

45 Преузето 16. 4. 2022. <https://www.apr.gov.rs/registri/gradjevinske-dozvole/o-evidenciji.2385.html>

46 Видети: Чл. 8 ЗПИ.

47 Преузето 18. 5. 2022. <https://ceop.apr.gov.rs/eregistrationportal/public/home>

48 Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 132/14

објекта подноси и издаје онлајн у е-форми. Портал је уведен крајем 2015. год., а ажуриран новом верзијом софтвера у лето 2020. године. Од 1. 1. 2016. год. сви захтеви у поступку обједињене процедуре подносе се искључиво е-путем, преко Централног информационог система АПР-а. Размена докумената у обједињеној процедури обавља се *е-путем*. Сва акта која доносе надлежни органи, као и документи који се достављају у обједињеној процедури, укључујући и техничку документацију, достављају се у *форми е-документа*. Ако се доставља документ који је изворно сачињен у папирној форми, примерак тог документа се дигитализује. Провера докумената и техничке документације који се достављају обједињеној процедури врши се аутоматски приликом подношења захтева и размене докумената у ЦЕОП-у.⁴⁹ Подношење захтева у ЦЕОП-у је строго формално и захтева прецизност, у супротном се захтеви одбијају.⁵⁰

4.2. *Фазе изградње објекта*. Грађење⁵¹ објекта врши се на основу *грађевинске дозволе и техничке документације* (генерални пројекат, идејно решење, идејни пројекат, пројекат за грађевинску дозволу, пројекат за извођење и пројекат изведеног објекта).⁵² Пре почетка изградње, инвеститор подноси *пријаву радова*⁵³ органу који је издао грађевинску дозволу, који о томе обавештава грађевинску инспекцију. Ванредне околности угрозиле су поштовање прописаних рокова у обједињеној процедури и другим поступцима. Из тог разлога, у циљу спречавања пробијања законских рокова странака у поступцима пред државним органима и организацијама, сасвим оправдано, прописано је да за време ванредног стања у РС странке не могу сносити последице свог непоступања у прописаним роковима у управним поступцима.⁵⁴ Грађењу објекта могу претходити различити *припремни радови* (рашчишћавање терена, обезбеђење простора за допрему

49 О размени докумената и поднесака у обједињеној процедури и њиховој форми, видети: Чл. 8а ЗПИ.

50 Документа морају бити дигитално потписана укључујући уплатнице, пуномоћја (подношење захтева у име инвеститора може нпр. урадити пројектни биро или друго професионално лице на основу пуномоћја), извештаји комисије за технички преглед, копије планова парцеле. Техничка документација се доставља у dwg. или dwf. формату који не мора имати е-потпис, а када се доставља у pdf формату мора имати е-потпис. Преузето 18. 5. 2022. <http://gradjevinskedozvole.rs/Files/00914/Pregled-najcescih-gresakapodnosilaca-zahteva-u-objedinjenoj-proceduri.pdf>

51 „Грађење јесте извођење грађевинских и занатских радова, уградња грађевинских производа, постројења и опреме“. Чл. 2, тач. 31 ЗПИ.

52 Чл. 110 и 116 ЗПИ.

53 Поступак пријаве радова регулисан је чланом 148 ЗПИ.

54 Видети: Чл. 2 Уредбе о примени рокова у управним поступцима за време ванредног стања, *Сл. гласник РС*, 41/20 и 43/20.

и смештај грађевинских производа и опреме, обезбеђивање несметаног одвијања саобраћаја и сл.).⁵⁵ Извођач радова одређује *одговорног извођача* радова који руководи грађењем објекта, док је инвеститор обавезан да обезбеди *стручни надзор*⁵⁶ у току грађења.

4.3. Окончање изградње и употреба објекта. Подобност изграђеног објекта за употребу утврђује се *техничким прегледом надлежне комисије*⁵⁷ која контролише усклађеност изведених радова са грађевинском дозволом и техничком документацијом, као и са техничким прописима и стандардима. Изграђени објекат може се користити након што инвеститор прибави *употребну дозволу*.⁵⁸ Захтев за издавање употребне дозволе осим инвеститора може поднети и финансијер или лица на која је у катастру непокретности извршена предбељба стицања објекта или дела објекта у изградњи.⁵⁹ Употребна дозвола се доставља инвеститору и надлежном грађевинском инспектору. Орган који је издао дозволу, по службеној дужности, доставља органу надлежном за послове државног премера и катастра употребну дозволу са пратећим елаборатима, на основу чега катастар врши *упис права својине на објекту*. *Надзор* над применом ЗПИ и прописа донетих на основу овог закона врши министарство надлежно за послове урбанизма и грађевинарства.⁶⁰ У домаћој пракси се јављају ситуације да, и поред контрола у току изградње објеката, техничког прегледа изграђених објеката и инспекцијског надзора, употребне дозволе бивају издате не на основу изведеног стања, већ на основу пројекта за извођење, од кога се одступило приликом изградње. Иако постоје прецизни домаћи прописи, дешава се упис у катастар изграђених објеката који одступају од изведеног стања, рецимо, дограђен је један спрат у стамбеној згради који није приказан у пројектној документацији а „невидљив“ је и у документацији приложеној уз захтев за издавање употребне дозволе и „игнорисан“ приликом уписа права својине у катастру. Стицање права својине на оваквим „непостојећим“ деловима објеката или читавим објектима омогућено је поступком озакоњења, а у пракси се игнорише проналажење узрока доласка до таквих ситуација и одговорних лица која су омогућила противправно понашање.

55 Видети: Чл. 2, тач. 28 ЗПИ.

56 Стручни надзор је регулисан чланом 153 ЗПИ.

57 Видети: Чл. 154 и 155 ЗПИ.

58 Издавање употребне дозволе регулисано је члановима 158 и 158а ЗПИ.

59 Видети: Чл. 158, ст. 7 ЗПИ.

60 О инспекцијском надзору видети детаљније, од члана 172 до 184 ЗПИ.

5. Уместо закључка

Грађевинарство у Србији протеклих година привлачи домаће и стране инвеститоре и финансијере. Бројни ризици који прате грађевинске пројекте показали су се као изазов који многи инвеститори прихватају, мотивисани потенцијалним приносима. У раду смо указали на комплексност управљања грађевинским пројектима и обимне административноправне процедуре које прате цео ток пројекта. Такође смо апострофирали неке разлоге неравноправног положаја грађевинских инвеститора код нас. Оно што смо у раду навели, а желимо да нагласимо, јесте да су примењене пандемијске мере у Србији подржале и олакшале спровођење грађевинских пројеката. Највећи подстицај грађевинарству код нас чини увођење ЦЕОП система и његово иновирање током пандемије. Петогодишња примена ЦЕОП-а показала је предности овог система у односу на претходни класични систем (папирна форма докумената замењена је електронском а чекање у редовима замењено је онлајн комуникацијом). Корисници система обједињених процедура (инвеститори, пројектанти, запослени у органима јавне управе) релативно брзо су прихватили нови е-систем комуникације и одлучивања, мада коришћење овог е-система, по нашем мишљењу, треба оперативно дорадити и прилагодити просечном кориснику. Процедура издавања грађевинских и употребних дозвола је поједностављена и стандардизована у целој Србији, прецизиран је садржај пројектне документације и одлуке надлежних органа, усклађено је одлучивање по захтевима странака и тумачење грађевинских прописа. Још једна предност ЦЕОП система јесте онлајн подношење и доступност свих поднесака, одлука и документације, а подносилац захтева има увид у којој фази одлучивања се налази његов предмет. Све надокнаде везане за ЦЕОП могу се платити е-путем. Наведене предности ЦЕОП-а, које у суштини представљају савремену е-комуникацију страна у управним поступцима, дошле су до изражаја у време ванредне ситуације, омогућавајући инвеститорима испуњавање административноправних обавеза е-путем, што јесте корисна процедура и у редовним околностима. И управо ово одсуство директне комуникације са лицима у надлежним државним органима и институцијама понекад ствара проблем подносиоцима различитих захтева. У ЦЕОП-у не постоји могућност да подносилац захтева контактира лице које одлучује по његовом захтеву. Уместо тога, клијенти се упућују да техничку и оперативну дилему и проблем реше путем е-поште и доступних телефона, а у пракси се дешава да на овај начин не могу решити свој проблем.⁶¹ Добро замишљен и имплементиран

61 Преузето 17. 4. 2022. <https://www.apr.gov.rs/registri/gradjevinske-dozvole/o-evidenciji.2385.html> и <https://kljucuruke.com/ceop-sta-je-bolje-a-sta-losije/>

ЦЕОП систем, уз одређене корекције, може додатно олакшати реализацију грађевинских пројеката. Генерално, имплементација правних правила у софтверске системе јесте заједнички задатак правника и програмера. „Савремени тренутак сведочи о преплитању права и технологије на начин који је изван и изнад односа регулатора и регулисаног односа: технологија постаје органски елеменат права, његовог настанка, примене, контроле и развоја“ (Цветковић, 2021: 62).

Литература/References

Васиљевић, М. (2018). *Трговинско право*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Gamil, Y., Alhagar, A. (2020). The Impact of Pandemic Crisis on the Survival of Construction Industry: A Case of COVID-19. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 11 No. 4 (2020): July 2020 . DOI: <https://doi.org/10.36941/mjss-2020-0047>. <https://www.richtmann.org/journal/index.php/mjss/article/download/12188/11787> . Преузето 1.6.2022.

Глигоров, В. (2020). *Опоравак после епидемије у Хрватској и Србији*. <https://pescanik.net/wp-content/uploads/2020/07/corona.pdf>. Преузето 15.3.2022.

Димитријевић, Б., Стојадиновић, З., Маринковић, Д., Димитријевић, М. *Influence of structural system on the construction time and cost of residential projects*. GRAĐEVINAR, Journal of the Croatian Association of Civil Engineers, DOI: <https://doi.org/10.14256/JCE.2315.2018>, <http://casopis-gradjevinar.hr/assets/uploads/JCE-71-2019-8-5-2315-EN.pdf> . Преузето 29.5.2022.

Ивковић, Б., Поповић, Ж., Стојадиновић, З. (2021). *Управљање пројектима у грађевинарству*, Београд: CFP Apostrof.

Јовановић, А. (2019). Србија и економске импликације владавине права. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. (85). 55-72

Јованов, А., Пешко, И., Мученски, В., Шешлија, М., Бибић, Д. (2019). *Construction management of projects via BIM*. *Zbornik radova Građevinskog fakulteta*, 36, 2019.god., str. 39-51, DOI: 10.14415/zbornikGFS36.03, <http://www.gf.uns.ac.rs/~zbornik/doc/ZR36.03.pdf> . Преузето 29.5.2022.

Murdoch, J., Hughes, W. (2008). *Construction Contracts Law and management*. Routledge, <https://engineeringbookspdf.com/construction-contracts-law-and-management-fourth-edition-pdf-free-download/1659/>. Преузето 1.6.2022.

Николић, Љ. (2022). *Incorporation of companies in Serbia – the scope of presence of electronic and traditional procedures*. *Теме*, Vol. XLVI, No 1, 2022, 269-285.

<https://doi.org/10.22190/TEME210618015N>, <http://teme2.junis.ni.ac.rs/index.php/TEME/article/view/1560> . Преузето 28.5.2022.

Ogunnus, M., Hama-adama, M., Salman, H., Kouide, T. (2020). COVID-19 Pandemic: The Effects and Prospects in the Construction Industry. *International journal of real estate studies [online]*, 14 (Special Issue 2), pages 120-128. Прегледано 1.6.2022. Available from: https://www.utm.my/intrest/files/2020/11/2_Final_MS_CRES-Covid-025.pdf

Цветковић, П. (2021). Синтеза правног текста и програмског кода: случај Рикардијанског уговора. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. (90). 61-76

Sakmak, P.I., Tezel, E. (2019). *A Guide for Risk Management in Construction Projects: Present Knowledge and Future Directions*. Risk Management in Construction Projects, DOI: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.84361> https://mts.intechopen.com/storage/books/8808/authors_book/authors_book.pdf . Преузето 28.5.2022.

Правни акти

Закон о планирању и изградњи. *Службени гласник РС*. Бр. 72/2009, 81/2009.- испр., 64/2010.- одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013.- одлука УС, 50/2013.- одлука УС, 98/2013.- одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019.- др. закон, 9/2020. и 52/2021.

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. *Службени гласник РС*. Бр. 87/2018.

Наредба о праглашењу епидемије заразне болести Ковид-19. *Службени гласник РС*. Бр. 37/2020.

Закључак Владе 05 бр. 53-3259/2020 о давању сагласности за наставак са радом послодавцима у области грађевинарства, одређеним областима пружања услуга и трговине на мало, као и зелених пијаца, уз примену превентивних мера. *Службени гласник РС*. Бр. 58/2020.

Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад за спречавање појаве и ширења епидемије заразне болести. *Службени гласник РС*. Бр. 94/2020.

Закон о државној управи. *Службени гласник РС*. Бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018. и 30/2018.- др. закон.

Закон о облигационим односима. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 29/1978, 39/1985, 45/1989.-одлука УСЈ и 57/1989, *Службени лист СРЈ*. Бр. 31/1993, *Службени лист СЦГ*. Бр. 1/2003. - Уставна повеља и *Службени гласник РС*. Бр. 18/2020.

Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре. *Службени гласник РС*". Бр. 99/2011, 83/2014, 31/2019. и 105/2021.

Закон о промету непокретности. *Службени гласник РС*. Бр. 93/2014, 121/2014. и 6/2015.

Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи. *Службени гласник РС*. Бр. 132/2014.

Правилник о садржани и начину издавања грађевинске дозволе. *Службени гласник РС*. Бр. 93/2011. и 103/2013. - одлука УС.

Уредба о примени рокова у управним поступцима за време ванредног стања. *Службени гласник РС*. Бр. 41/2020. и 43/2020.

Посебне узансе о грађењу. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 18/1977.

Електронски извори

<https://www.paragraf.rs/svi-propisi-uputstva-za-sprecavanje-sirenja-korona-virusa-covid-19.html>. Преузето 09.5.2022.

<https://mondo.rs/Info/Ekonomija/a1599554/Cene-stanova-u-Beogradu-i-Srbiji.html>. Преузето 09.3.2022.

<https://www.ubs-asb.com/o-nama/kreditni-biro/kreditni-izvestaj>. Преузето 15.5.2022.

<https://www.espreso.co.rs/vesti/ekonomija/504573/srbi-u-prosloj-godini-utajili-skoro-15-milijardi-dinara-poreza-poznato-ko-prednjaci>. Преузето 15.5.2022.

<https://www.schoellerallibert.com/rs/news/markets/koncept-logistike-ta-logistika-znaci/>. Преузето 15.5.2022.

<https://project-management-srbija.com/obuka-za-oracle-primavera>. Преузето 17.5.2022.

<https://ru-bis.ru/bs/metal-chimneys/sostavlenie-byudzheta-proekta-v-investicionno-stroitelnoi.html>. Преузето 15.5.2022.

<https://data.stat.gov.rs/Home/Result/05030201?languageCode=sr-Latn>. Преузето 11.3.2022.

<https://data.stat.gov.rs/Home/Result/05020603?languageCode=sr-Latn>. Преузето 11.3.2022.

<https://data.stat.gov.rs/Home/Result/030201010603?languageCode=sr-Latn> . Преузето 11.3.2022.

<https://www.rgz.gov.rs/vesti/4782/vest/autoritativni-izve%C5%A1taj-republi%C4%8Dkog-geodetskog-zavoda-sa-tr%C5%BEi%C5%A1ta-nepokretnosti-za-iii-kvartal-2021-godine> . Преузето 11.3.2022.

<https://www.rgz.gov.rs/vesti/4782/vest/autoritativni-izve%C5%A1taj-republi%C4%8Dkog-geodetskog-zavoda-sa-tr%C5%BEi%C5%A1ta-nepokretnosti-za-iii-kvartal-2021-godine> . Преузето 11.3.2022.

<https://www.rgz.gov.rs/vesti/4782/vest/autoritativni-izve%C5%A1taj-republi%C4%8Dkog-geodetskog-zavoda-sa-tr%C5%BEi%C5%A1ta-nepokretnosti-za-iii-kvartal-2021-godine> . Преузето 11.3.2022.

<https://salonknjiga.rs/tenderska-dokumentacija-podsetnik-ponudjacu-za-pripremu/> . Преузето 17.5.2022.

<https://www.rdi.gov.rs/oglas.php> . Преузето 17.5.2022.

<https://www.apr.gov.rs/registri/gradjevinske-dozvole/o evidenciji.2385.html> . Преузето 16.4.2022.

<https://ceop.apr.gov.rs/eregistrationportal/public/home> . Преузето 18.5.2022.

<http://gradjevinskedozvole.rs/Files/00914/Pregled-najcescih-gresaka-podnosilaca-zahteva-u-objedinjenoj-proceduri.pdf> . Преузето 18.5.2022.

<https://www.apr.gov.rs/registri/gradjevinske-dozvole/o-evidenciji.2385.html> . Преузето 17.4.2022.

<https://kljucuruke.com/ceop-sta-je-bolje-a-sta-losije/> . Преузето 17.4.2022.

Ljubica Nikolić, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš

**INVESTMENTS IN CONSTRUCTION INDUSTRY IN
EMERGENCIES: BENEFITS AND RISKS**

Summary

In this paper, the author analyzes the effects of an emergency situation, primarily the COVID-19 pandemic, on investments in construction industry. In Serbia, the expansion of construction industry continued in the conditions of the COVID-19 pandemic. Based on the risk assessment that accompanies construction projects and the actions of the state to reduce pandemic disturbances, we can conclude that the short-term effects of state measures in construction industry have supported the implementation of construction projects. The first pandemic wave affected a change in the project management strategy aimed at adapting to the changed circumstances. However, the long-term economic consequences of the pandemic are still difficult to observe. Long-term pandemic effects emerge as a consequence of structural disorders, the so-called “multiplied” negative effects, which are the result of the connection between economic flows and activities. The more economic segments are affected, the more multipliers there will be; moreover, there are compensatory effects (e.g. the expansion of the pharmaceutical industry, production of computer equipment, etc.). The complex interaction of related economic activities determines the initial result of individual economic entities, which will affect the profitability of future construction projects. The biggest incentive for construction industry in our country is the introduction of the Central Register of Unified Procedures (CRUP). By using this system, complete documentation required for construction and use of facilities may be submitted and issued online in e-form.

Keywords: *emergency, construction industry, investments, benefits and risks.*