

Upravni ugovori u hrvatskom zakonodavstvu

Antić, Ramona

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:523857>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-20**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
Stručni diplomski studij Javna uprava

Ramona Antić

UPRAVNI UGOVORI U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU

Završni rad

Mentor: prof. dr. sc. Jasna Omejec

Zagreb, rujan 2023.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. TEMELJNA OBILJEŽJA UPRAVNOG UGOVORA U TEORIJI UPRAVNOG PRAVA.....	2
2.1. Pojam upravnog ugovora	2
2.2. Karakteristike upravnog ugovora.....	3
2.2.1. Subjekti upravnog ugovora.....	3
2.2.2. Cilj i svrha upravnog ugovora	3
2.2.3. Posebni uvjeti sklapanja upravnog ugovora	4
3. INSTITUT UPRAVNOG UGOVORA U FRANCUSKOM I NJEMAČKOM PRAVU.....	4
3.1. Upravni ugovor u francuskom zakonodavstvu	4
3.2. Javnopravni ugovor u njemačkom zakonodavstvu	7
4. OPĆA PRAVNA REGULACIJA UPRAVNIH UGOVORA U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU	10
4.1. Uređenje upravnog ugovora u Zakonu o općem upravnom postupku	10
4.1.1. Donošenje Zakona o općem upravnom postupku.....	10
4.1.2. Upravni ugovor u Zakonu o općem upravnom postupku	13
4.2. Subjekti upravnog ugovora	13
4.3. Uvjeti za sklapanje i predmet upravnog ugovora	14
4.4. Ništetnost upravnog ugovora	15
4.5. Izmjena upravnog ugovora	16
4.6. Raskid upravnog ugovora	17
4.7. Prigovor na upravni ugovor	19
5. PRAVNA REGULACIJA UPRAVNIH UGOVORA U POSEBNIM UPRAVNIM PODRUČJIMA	20
5.1. Upravni ugovori izrijekom uređeni zakonom	20
5.1.1. Ugovor o koncesiji.....	21
5.1.2. Ugovor o namirenju dospjelog poreznog duga.....	22

5.1.3. Ugovor o namirenju poreznog duga	24
5.1.4. Ugovor o najmu stana radi stambenog zbrinjavanja na potpomognutim područjima	24
5.1.5. Ugovor o darovanju građevinskog zemljišta i građevinskog materijala radi stambenog zbrinjavanja na potpomognutim područjima.....	25
5.1.6. Ugovor o izvršenju rješenja o izricanju upravne sankcije (HANFA)	26
5.1.7. Ugovor o izvršenju rješenja o izricanju upravne sankcije (HNB).....	26
5.1.8. Ugovor o zakupu prava lova i ugovor o koncesiji prava lova	27
5.2. Ugovori s karakteristikama upravnih ugovora.....	27
5.2.1. Ugovori u području javnih nabava	28
5.2.2. Ugovori u području javno-privatnog partnerstva	30
6. PRAVNA ZAŠTITA UPRAVNIH UGOVORA	32
6.1. Upravna zaštita.....	32
6.2. Sudska zaštita.....	34
6.2.1. Vođenje upravnog spora.....	35
6.2.2. Iznimke od vođenja upravnog spora.....	36
7. UPRAVNOSUDSKA I USTAVNOSUDSKA PRAKSA	38
7.1. Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-3964/21-2 od 26. studenoga 2021.	39
7.2. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-3137/19-3 od 17. ožujka 2021.....	39
7.3. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-4006/2021 od 31. ožujka 2022.	40
7.4. Osvrt na prikazanu upravnosudsku i ustavnosudsku praksu.....	41
8. ZAKLJUČAK	41
LITERATURA.....	44

Izjava o izvornosti

Ja, Ramona Antić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.



SAŽETAK

UPRAVNI UGOVORI U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU

Upravni ugovori uvedeni su u pozitivno zakonodavstvo Republike Hrvatske Zakonom o općem upravnom postupku 2010. godine. U radu se obrađuju temeljne teorijske postavke i pravna obilježja upravnih ugovora. Analizira se zakonski okvir upravnih ugovora u pravnom poretku Republike Hrvatske sukladno Zakonu o općem upravnom postupku, Zakonu o upravnim sporovima te posebnim zakonima koji izrijekom normiraju upravne ugovore. Razmatraju se i zakoni koji poznaju ugovore samo s pojedinim obilježjima upravnih ugovora. U radu se razrađuje teza da je opće uređenje upravnih ugovora u hrvatskom pravnom poretku samo okvir koji je potrebno popunjavati posebnim zakonima iz različitih upravnih područja. Takvo zakonodavno uređenje dovodi do pojačane potrebe za upravnom i sudskom zaštitom u pojedinačnim slučajevima. Ono pred upravu, a osobito upravne sudove, postavlja dodatne zahtjeve za dosljednošću njihove upravne i sudske prakse, koja mora biti lišena manjkavih razjašnjenja pozitivnog zakonodavstva i oslobođena arbitrarnosti.

Ključne riječi: upravni ugovor, Zakon o općem upravnom postupku, hrvatsko zakonodavstvo

SUMMARY

ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN CROATIAN LEGISLATION

Administrative contracts were introduced into the positive law (legislation) of the Republic of Croatia by the General Administrative Procedure Act in 2010. The paper discusses the basic theoretical reasoning and legal characteristics of administrative contracts. The legal framework of administrative contracts in the legal system of the Republic of Croatia is analysed following the Law on General Administrative Procedure, the Law on Administrative Disputes and special laws that expressly regulate administrative contracts. Laws that recognise contracts with only certain characteristics of administrative contracts are also considered. The paper elaborates on the thesis that the general regulation of administrative contracts in the Croatian legal system is only a framework that needs to be filled with special laws from different administrative areas. Such legislative regulation leads to an increased need for administrative and judicial protection in individual cases. It places additional requirements on the administration, and especially on the administrative courts, for the consistency of their administrative practice and judicial case law, which must be deprived of insufficient practical clarifications of positive legislation and free from arbitrariness.

Keywords: administrative contract, General Administrative Procedure Act, Croatian legislation

1. UVOD

U radu se analiziraju upravni ugovori – javnopravni institut formalno uveden u hrvatski pravni sustav Zakonom o općem upravnom postupku iz 2009. godine.¹

Nakon uvoda, glava 2. rada bavi se definiranjem pojma upravnog ugovora u teoriji upravnog prava.. Detaljnije se razmatraju tri temeljne karakteristike upravnih ugovora, kao ugovora koji javnopravno tijelo sklapa s privatnom osobom radi ostvarivanja šireg društvenog interesa, a na koji se primjenjuju posebna pravila. To su subjekt, cilj i posebna pravila njihova sklapanja.

Glava 3. bavi se francuskim i njemačkim modelima uređenja upravnog odnosno javnopravnog ugovora. Oba ta modela utjecala su na razvitak instituta upravnog ugovora u hrvatskom pravnom sustavu, kako je on uređen u Zakonu o općem upravnom postupku, koji je danas na snazi.

U glavi 4. rada obrađuje se opća pravna regulacija upravnih ugovora u hrvatskom zakonodavstvu prema Zakonu o općem upravnom postupku. Analiza obuhvaća uređenje subjekata, uvjeta za sklapanje upravnog ugovora, njihova predmeta, ništetnosti, izmjena i raskida. Obrađuje se i institut prigovora na upravni ugovor.

Glava 5. bavi se kategorizacijom, kao i vrstama upravnih ugovora koje danas postoje u hrvatskom zakonodavstvu. Upravni ugovori razvrstavaju se u dvije temeljne skupine ovisno o tome je li zakonodavac određeni ugovor izrijekom odredio kao upravni ugovor ili to nije učinio, ali iz zakonskih odredaba proizlazi da normirani ugovor ima određene karakteristike upravnog ugovora.

U glavi 6. rada razmatra se pravna zaštita u vezi sa sklapanjem i izvršavanjem upravnih ugovora, pri čemu se zasebno analiziraju upravna i sudska zaštita.

Konačno, u glavi 7. rada prikazuje se i analizira odabrana upravnosudska i ustavnosudska praksa. Rad završava odgovarajućim zaključcima, sadržanima u glavi 8.

Cilj je ovog rada detaljnije analizirati institut upravnih ugovora u hrvatskom pravnom kontekstu, istražujući njihove karakteristike, povijest, zakonski okvir i mehanizme pravne zaštite. U radu se razrađuje teza da opće zakonsko uređenje upravnih ugovora u hrvatskom

¹ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

pravnom poretku predstavlja samo rudimentarni normativni okvir, koji je potrebno popunjavati posebnim zakonima iz različitih upravnih područja. Takvo zakonodavno uređenje dovodi do pojačane potrebe za upravnom i sudskom zaštitom u pojedinačnim slučajevima, a pred upravu, a osobito upravne sudove, postavlja dodatne zahtjeve.

2. TEMELJNA OBILJEŽJA UPRAVNOG UGOVORA U TEORIJI UPRAVNOG PRAVA

Ugovor je suglasno očitovanje volja dvaju ili više subjekata radi postizanja dopuštenih pravnih učinaka. Svaki ugovor dvostrani je pravni posao jer, za razliku od jednostranih pravnih poslova, nastaje tek ako je došlo do suglasnog očitovanja volja dviju strana. To obilježje imaju i upravni ugovori. Međutim, oni imaju i određene specifičnosti po kojima se razlikuju od ostalih vrsta ugovora.²

2.1. Pojam upravnog ugovora

Potreba za posebnim uređenjem upravnih ugovora proizlazi iz okolnosti što danas javnopravna tijela stupaju u pravne odnose s drugim subjektima, posebno onima privatnog prava, ne samo putem upravnih akata, koje karakteriziraju autoritativnost i jednostranost odlučivanja tijela javne vlasti o pravima, obvezama i pravnim interesima privatnopravnih osoba, već se mogu zasnovati i pravni odnosi koji su rezultat suglasnosti njihovih volja.³

Borković upravni ugovor definira kao dvostrani pravni akt koji država odnosno drugo javnopravno tijelo sklapa s privatnom osobom (fizičkom ili pravnom) radi ostvarenja javnog interesa, a na koje se primjenjuju posebne, javnopravne norme, u određenoj mjeri različite od normi privatnog prava.⁴

Upravni ugovori ne nastaju u svakom sporazumnom odnosu između javnopravnog tijela i drugih subjekata, već postoje samo kada su ispunjene određene pretpostavke koje karakteriziraju njegovu pravnu prirodu u materijalnom i formalnom smislu. Stoga se ugovori koje sklapa neko javnopravno tijelo, tzv. ugovori uprave, mogu klasificirati u dvije velike

² Ljubanović, Boris, Upravni ugovori i upravno sudovanje, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47., br. 1, 2010., str. 38.

³ Aviani, Damir, Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50., br. 2, 2013., str. 355.

⁴ Borković, Ivo, Upravni ugovori, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30, br. 2, 1993., str. 423.

kategorije: na ugovore privatnog prava i upravne ugovore. Pojam “upravni ugovor” uži je od pojma “ugovor uprave”, te se njime pokrivaju ugovori samo određenih karakteristika.⁵

2.2. Karakteristike upravnog ugovora

Tri su temeljne karakteristike upravnih ugovora: prvo, u subjektima ugovora; drugo, u cilju i svrsi radi kojih se ugovor zaključuje; treće, u posebnim pravilima koja vrijede pri zaključivanju i izvršavanju tih ugovora.⁶

2.2.1. Subjekti upravnog ugovora

Prva karakteristika upravnih ugovora jest to da je najmanje jedna ugovorna strana uvijek javnopravna osoba, to jest država, jedinica regionalne ili lokalne samouprave (odnosno njihova tijela) ili pravna osoba koje se u cijelosti ili u određenom značajnijem dijelu financira iz državnog proračuna ili drugog javnog proračuna (javna ustanova, javno poduzeće i slično).⁷ Na drugoj strani tog odnosa nalazi se adresat upravnog akta. Time su subjekti sklapanja ugovora uvijek unaprijed određeni: s jedne strane, to je javnopravno tijelo koje nastupa kao nositelj autoriteta javne vlasti, a s druge je strane adresat rješenja - u pravilu privatna osoba.

Činjenica da su subjekti upravnog ugovora uvijek određeni proizlazi iz francuske teorije upravnog ugovora, u kojoj se ta činjenica ističe kao konstitutivni element tog ugovora. Iz njega se onda dalje izvodi subordinirani položaj ugovornih strana.⁸

2.2.2. Cilj i svrha upravnog ugovora

Druga je karakteristika namjera javnopravnog tijela da sklapanjem ugovora ostvari određeni javni interes. Javni interes koji se želi ostvariti može biti različit. Različitost ciljeva dovela je do pojave različitih vrsta upravnih ugovora, ali se u osnovi svodi na zadovoljenje određene šire društvene potrebe.⁹

Koristeći javnu imovinu, javnopravno tijelo može povjeriti pružanje javnih usluga, odnosno provođenje javne službe (npr. usluge javnog gradskog prijevoza, opskrbu električnom

⁵ Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 328.

⁶ Aviani, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 353.

⁷ *Ibid.*

⁸ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 5), str. 330.

⁹ Aviani, D., *loc.cit.* (bilj. 6).

energijom, vodom, plinom, gospodarenjem otpada i dr.), može ugovorom povjeriti izgradnju određene građevine za javne potrebe (npr. bolnice, škole, javne ceste i sl.), zatim dodijeliti javno dobro na gospodarenje privatnom subjektu i slično. Sadržajno gledajući, predmet ugovora koji sklapa javnopravno tijelo s privatnopravnim subjektom može biti pružanje javne usluge, izvođenje javnih radova ili javna nabava robe.¹⁰

2.2.3. Posebni uvjeti sklapanja upravnog ugovora

Treća je karakteristika upravnih ugovora u tome da su određena, možda i najznačajnija pitanja, uređena posebnim pravilima – postupak koji prethodi odabiru privatnopravnog subjekta, odabir subjekta kojem će se ponuditi sklapanje javnog ugovora, pitanje pravne zaštite subjekata kojima nije ponuđeno sklapanje takvog ugovora, postupak izmjene ugovora tijekom trajanja ugovornog odnosa i drugo.¹¹ Posebna pravila podrazumijevaju primjenu normi javnog prava, kako bi se upravni ugovori razlikovali od ugovora privatnog prava, te podveli pod drugačiji, javnopravni režim.

3. INSTITUT UPRAVNOG UGOVORA U FRANCUSKOM I NJEMAČKOM PRAVU

Najširu teorijsku razradu bitnih elemenata upravnih ugovora dala je francuska teorija upravnog ugovora, kao i praksa francuskog Državnog savjeta. Na razvoj instituta upravnih ugovora u hrvatskom pravu utječe francuska, ali i njemačka teorija upravnog prava.¹²

3.1. Upravni ugovor u francuskom zakonodavstvu

Brojni instituti upravnog prava podrijetlom su iz Francuske. Institut upravnog ugovora također nastaje u Francuskoj koncem 19. i početkom 20. stoljeća, te je tamo i najrazvijeniji, kako u teoriji, tako i u praktičnoj primjeni.¹³

Francusko građansko društvo početkom 19. stoljeća formira svoj novi ekonomski i politički sustav, a pravni poredak zadržava naslijeđeni dualizam prava kao javnog, odnosno privatnog. Taj dualizam pogoduje građanskoj klasi, ali samo do neke mjere. Kada su u pitanju akcije javne vlasti, upravni akt, kao tipični institut javnog prava, prejako izražava autoritet vlasti gdje to

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Crnković, Mateja, Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, god. 14., br. 4, 2014., str. 1036.

¹³ Ljubanović, B., *op. cit.* (bilj. 2), str. 43.

nije potrebno. S druge strane, „običan“ građanskopravni ugovor, kao tipični privatnopravni instrument postizanja pravnih učinaka, ne osigurava javnoj vlasti dovoljan utjecaj na privatnu stranku ugovora. U svrhu osiguravanja funkcioniranja javne službe, kao srednji put, razvija se institut upravnog ugovora (*contrat administratif*).¹⁴

U pojedinim (rjeđim) slučajevima, identifikaciju upravnih ugovora u Francuskoj olakšava sam zakonodavac, proglašavajući pravnom normom određene ugovore kao upravne, npr. ugovor o javnim radovima, ugovor o javnim zajmovima, ugovor o prodaji nekretnina u vlasništvu države itd.¹⁵ Međutim, najveći je broj upravnih ugovora, zbog njihove pravne prirode, takvima odredila sudska praksa Državnog savjeta i upravnih sudova,¹⁶ ali i *Tribunal des Conflicts* koji rješava sukobe nadležnosti između sudova opće nadležnosti i upravnih sudova.¹⁷ Štoviše, za pravni režim francuskih upravnih ugovora karakteristično je upravo to da primarni utjecaj na njihovo određenje i razvitak imaju pravila koja je razvila sudska judikatura. Sudska praksa oblikovala je temeljna načela prema kojima se upravni ugovori razlikuju od privatnopravnog ugovora te se ne podvode pod pravila obveznog prava.¹⁸

Opisani utjecaj sudske prakse doveo je do pojma upravnog ugovora *par nature*, odnosno ugovora koji je upravni zato što ispunjava kriterije koje je postavila upravnosudska praksa, neovisno o tome što ga niti jedan zakon nije proglasio upravnim. Ti kriteriji su: kriterij cilja, kriterij stranaka i kriterij posebnih ovlasti, a ukoliko neki ugovor u Francuskoj sadržava barem jedan od tih triju kriterija, smatra se upravnim ugovorom.¹⁹

Prema kriteriju cilja, upravni ugovor je onaj ugovor čiji je objekt vezan uz obavljanje javne službe, odnosno onaj kojim pojedinac dobiva pravo i dužnost neposrednog obavljanja javne službe.²⁰

Prema kriteriju stranaka, jedna od stranaka upravnog ugovora nužno mora biti pravna osoba javnog prava.²¹

¹⁴ Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, 1983., Zagreb, str. 242.

¹⁵ Aviani, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 354.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ljubanović, B., *loc. cit.* (bilj. 13).

¹⁸ Crnković, M., *op. cit.* (bilj. 12), str. 1038.

¹⁹ Ljubanović, B., *loc. cit.* (bilj. 13).

²⁰ *Ibid.*, str. 44.

²¹ *Ibid.*

Prema kriteriju posebnih ovlasti (tzv. derogativna klauzula), stranke ugovorom prihvaćaju predviđena odstupanja od općeg prava. Tako se javnopravnom tijelu daju posebne, veće ovlasti, koje pogoduju ostvarenju šireg društvenog interesa.²²

I prof. Ivančević napominje da se u francuskoj pravnoj teoriji iznose „tri glavne točke prema kojima se povlači bitna granica prema građanskopravnom ugovoru. To su: 1. specifično svojstvo ugovorne strane naručioca posla - to mora biti subjekt javnog prava (država, općina i dr.); 2. ugovor mora ostvariti funkcioniranje javne službe koju vodi naručilac posla i 3. ugovor mora sadržavati tzv. derogativnu klauzulu putem koje ugovorne strane prihvaćaju primjenu općeg prava uz odstupanja utvrđena ugovorom.“ Prof. Ivančević napominje i to da „jedna od posebnih osobnosti režima francuskog administrativnog ugovora jest i u nadležnosti za suđenje u eventualnim sporovima. Budući da je taj režim najuže povezan s koncepcijom javne službe, ti su sporovi dati u nadležnost upravnih, a ne redovnih sudova.“²³

Francuska koncepcija upravnog ugovora recipirana je u izvornom ili u više-manje izmijenjenom obliku u pravnom sustavu Republike Hrvatske, kao i u nizu drugih pravnih sustava na koje je francuska praksa i doktrina imala utjecaj (Belgija, Italija, Španjolska).²⁴

Na kraju treba primijetiti da je francuski upravno-pravni poredak specifičan i po tome što sve do najnovijeg doba nije imao kodificirano upravno postupovno pravo. Tek je 2015. godine po prvi put usvojen kodificirani *Code des relations entre le public et l'administration* – CRPA.²⁵ Međutim, CRPA još uvijek nije potpuna kodifikacija upravnog postupka. CRPA uređuje temeljne „odnose između javnosti i uprave u nedostatku primjenjivih posebnih odredbi“ („*Le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables.*“ - članak L100-1). Obuhvaća samo dio francuske upravno-postupovne prakse. Za „postupke dodjele administrativnih ugovora čija je svrha izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga“ („*des contrats administratifs ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services*“) propisuje se samo to da na te ugovore nisu primjenjive odredbe CRPA kojima se uređuju rokovi i način dostave podnesaka (članci L112-1, L112-13).

²² *Ibid.*

²³ Ivančević, V., *loc. cit.* (bilj. 14).

²⁴ Bienenfeld, J.; Đerđa, D.; Gagro, B.; Jurić-Knežević, D.; Kasabašić, Š.; Medvedović, D., Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 51.

²⁵ Code des relations entre le public et l'administration (Version en vigueur au 5 septembre 2023) https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/ (pristup: 5. rujna 2023.).

3.2. Javnopravni ugovor u njemačkom zakonodavstvu

U germanskim pravnim porecima pravno uređenje upravnih ugovora, bez obzira na početni utjecaj francuskog prava, odstupa od njega.²⁶ U Njemačkoj se o upravnom ugovoru raspravlja još od kraja 19 stoljeća, a kodificirani upravni postupak postoji od 1976. godine.

Za razliku od Francuske, u kojoj na pravnu regulaciju upravnih ugovora najveći utjecaj ima upravnosudska praksa, u njemačkom pravnom sustavu upravni ugovori uređeni su Zakonom o upravnom postupku (u daljnjem tekstu: VwVfG),²⁷ posebnim saveznim i državnim zakonima, te pojedinim odredbama njemačkog Građanskog zakonika. Sudska praksa u Njemačkoj nema tako velik utjecaj na razvitak upravnih ugovora kao u Francuskoj.²⁸

VwVfG ne spominje izraz ‘upravni ugovor’, već se koristi izrazom ‘javnopravni ugovor’ (*Öffentlich-rechtlicher Vertrag*), što je preuzela i pravna teorija.

U njemačkoj pravnoj teoriji, razgraničenje javnopravnih ugovora od *ugovora privatnog prava* provodi se po sljedećim mjerilima:

- Pravna narav ugovora određena je predmetom ugovora, odnosno pravima i obvezama uređenim u ugovoru (teorija predmeta - *Gegenstandstheorie*). Ako je predmet ugovora uređen javnim pravom, tada je riječ o javnopravnom ugovoru. Štoviše, ako se bitna ugovorna obveza kvalificira kao javnopravna, onda i cijeli ugovor mora biti kvalificiran kao javnopravni te tretiran jedinstveno pred upravnim sudom.
- Namjera stranaka da sklope ugovor prema privatnom ili javnom pravu u pravilu nije relevantna. Pravni karakter određuju objektivna svojstva, a ne način na koji ga stranke shvaćaju.

Kod razgraničenja javnopravnih ugovora od *upravnih akata* obično se ističe da je javnopravni ugovor dvostrani i sporazumni oblik djelovanja uprave i građanina, dok je upravni akt uvijek jednostrano postupanje javne vlasti.²⁹

²⁶ Crnković, M., *loc. cit.* (bilj. 18).

²⁷ *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist* (Ausfertigungsdatum: 25.05.1976), Bundesministerium der Justiz, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html> (pristup: 3. rujna 2023.).

²⁸ Ljubanović, B., *op. cit.* (bilj. 2), str. 45.

²⁹ Löher, Andrea, Übung zu Vorlesungen im Verwaltungsrecht: Der öffentlich-rechtliche Vertrag, §§ 54 ff. VwVfG, Sommersemester 2009, Universität Trier, https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF005/Andrea_Verwaltungsrecht_Fall_8/D_OER_Vertrag.pdf (pristup: 15. rujna 2023.).

Javnopravni ugovor uređen je u dijelu IV., §§ 54. - 62. VwVfG-a. Prema § 54. VwVfG-a:

- javnopravni ugovor je ugovor kojim se stvara, mijenja ili ukida pravni odnos u području javnog prava, pod uvjetom da to nije protivno zakonskim odredbama (prva rečenica);
- osobito, upravno nadležstvo (*Behörde*) može, umjesto donošenja upravnog akta, sklopiti javnopravni ugovor s osobom koja bi inače bila adresat upravnog akta (druga rečenica).³⁰

Dakle, VwVfG se ograničava samo na javnopravne ugovore upravnog prava, to jest takve u kojima je jedna ugovorna strana najmanje jedno javnopravno tijelo.³¹

Löher ističe da se u njemačkom pravu pridaje velika važnost razlikovanju upravnih ugovora prema ugovornim stranama. Ovisno o tome tko su ugovorne strane, razlikuju se koordinirani i subordinirani javnopravni ugovori.

Koordinirani javnopravni ugovor (*koordinationsrechtlicher Vertrag*) sklapa se između ravnopravnih pravnih osoba. U tu skupinu pripada i ugovor koji se sklapa među nositeljima javne vlasti (*Hoheitsträgern*). Na tu vrstu ugovora primjenjuje se prva, ali ne i druga rečenica § 54. VwVfG-a.

Subordinirani javnopravni ugovor (*subordinationsrechtlicher Vertrag*) sklapa se između nositelja javne vlasti, s jedne strane, i privatnih osoba, s druge strane. To je ugovor u smislu druge rečenice § 54. VwVfG-a. Prema Löher, on postoji ne samo kada tijelo sklopi javnopravni ugovor umjesto da izda upravni akt, nego i onda kada se nositelj javne vlasti ugovorom obveže izdati upravni akt ili izvršiti stvarnu radnju/stvarni akt (*Realakt*).³²

VwVfG razlikuje dvije vrste javnopravnih ugovora ovisno o njihovom ugovornom sadržaju (*Vertragsinhalt*).

Prvo, postoji ugovor o nagodbi (*Vergleichsvertrag*), koji je uređen u § 55. VwVfG-a, a karakterizira ga otklanjanje neizvjesnosti međusobnim „popuštanjem“ (*Nachgeben*). To je ugovor koji upravno nadležstvo i osoba koja bi inače bila adresat upravnog akta sklapaju umjesto donošenja upravnog akta (u smislu druge rečenice § 54. VwVfG-a). Tim se ugovorom neizvjesnost, koja postoji pri razumnoj procjeni činjenica ili pravne situacije, uklanja

³⁰ § 54. VwVfG-a u izvorniku glasi: „Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Insbesondere kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde.“

³¹ Löher, *loc. cit.* (bilj. 29).

³² *Ibid.*

međusobnim „popuštanjem“ (nagodbom). On se može sklopiti ako upravno nadležstvo, prema vlastitom nahođenju, ocijeni da je sklapanje nagodbe svrsishodno za otklanjanje procijenjene neizvjesnosti.³³

Drugo, postoji ugovor o razmjeni (*Austauschvertrag*), koji je uređen u § 56. VwVfG-a. I to je ugovor koji upravno nadležstvo i osoba koja bi inače bila adresat upravnog akta sklapaju umjesto donošenja upravnog akta (u smislu druge rečenice § 54. VwVfG-a). Riječ je o uzajamno obvezujućem ugovoru, kojim se druga ugovorna strana obvezuje na protučinidbu/protuuslugu (*Gegenleistung*) javnopravnom tijelu. On se može sklopiti ako je protučinidba/protuusluga ugovorena za određenu svrhu i namijenjena je tijelu javne vlasti za ispunjavanje njegovih javnih zadaća. Protučinidba/protuusluga mora biti primjerena s obzirom na ukupne okolnosti i objektivno povezana s izvršenjem ugovornih obveza tog tijela.

Prema Löher, VwVfG sadržava relativno stroge zahtjeve za ugovor o razmjeni kako bi se zaštitili građani i spriječila „prodaja suverenih prava“ („*Ausverkaufs von Hoheitsrechten*“). To se odnosi ne samo na tzv. pravi ugovor o razmjeni (*echten Austauschvertrag*), u kojem se činidba/usluga i protučinidba/protuusluga spominju u samom tekstu ugovora, nego i na tzv. šepavi ugovor o razmjeni (*hinkenden Austauschvertrag*), koji sadržava samo obvezu građana da izvrše činidbu, pri čemu oni prešutno pretpostavljaju da će nositelj javne vlasti pružiti odgovarajuću protučinidbu/protuuslugu.³⁴

Javnopravni ugovor mora biti sklopljen u pisanom obliku, ako zakonom nije propisan drugi oblik (§ 57, VwVfG-a). Javnopravni ugovor kojim se zadire u prava treće osobe proizvodi učinak samo ako treća osoba na to pristane u pisanom obliku. Ako je umjesto upravnog akta sklopljen ugovor za čije je donošenje potrebno odobrenje ili suglasnost drugog tijela u skladu sa zakonom, on stupa na snagu tek nakon davanja potrebnog odobrenja ili suglasnosti tog drugog tijela u propisanom obliku (§ 58. VwVfG-a).

Načelo zakonitosti uprave iz članka 20. stavka 3. njemačkog Temeljnog zakona vrijedi i za javnopravne ugovore, pa se tim ugovorom ne smije kršiti viša pravna norma, ni formalno ni sadržajno. Međutim, ne dovodi svaka nezakonitost formalne ili materijalne naravi do ništetnosti javnopravnog ugovora. VwVfG sadržava posebne odredbe o ništetnosti

³³ § 55. VwVfG-a u izvorniku glasi: „Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 Satz 2, durch den eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird (Vergleich), kann geschlossen werden, wenn die Behörde den Abschluss des Vergleichs zur Beseitigung der Ungewissheit nach pflichtgemäßem Ermessen für zweckmäßig hält.“

³⁴ Löher, *loc. cit.* (bilj. 29).

javnopravnog ugovora, kojima su izrijekom propisani razlozi njegove ništetnosti (§ 59.). Ti su razlozi navedeni u točki 4.4. ovoga rada. Ako nema ništetnosti prema § 59. VwVfG-a, nego je riječ samo o „običnoj“ nezakonitosti („*einfache*“ *rechtswidrigkeit*), takva nezakonitost nema utjecaja na obvezu ispunjenja ugovora. On se smatra valjanim i mora se poštovati jer u tom slučaju prevladava načelo *pacta sunt servanda*. Za razliku od upravnog akta, javnopravni ugovor ne može se pobijati pred sudom zbog takve „obične“ nezakonitosti.³⁵

VwVfG-a sadržava i odredbe o izmjeni i raskidu javnopravnog ugovora u posebnim slučajevima (§ 60.).

Osim ako nije drugačije propisano u §§ 54. do 61. VwVfG-a, na javnopravne ugovore primjenjuju se i sve ostale odredbe tog zakona. Osim toga, odgovarajuće se primjenjuju i odredbe Građanskog zakonika (§ 62. VwVfG-a).

Zaključno, javnopravni ugovori u njemačkom pravu podložni su režimu javnog prava, dok se pravna pravila, sudska praksa, te opća načela privatnog prava primjenjuju na odgovarajući način, kao dopunski izvor prava.

4. OPĆA PRAVNA REGULACIJA UPRAVNIH UGOVORA U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU

4.1. Uređenje upravnog ugovora u Zakonu o općem upravnom postupku

Upravni ugovori prvi su put zakonski uređeni u hrvatskom pravnom sustavu Zakonom o općem upravnom postupku 2009. godine.³⁶

4.1.1. Donošenje Zakona o općem upravnom postupku

Hrvatski sabor, dana 27. ožujka 2009. godine, donio je Zakon o općem upravnom postupku, koji je na snagu stupio 1. siječnja 2010.³⁷ Novim Zakonom o općem upravnom postupku je nakon više od pedeset godina primjene stavljen izvan snage „stari“ Zakon o općem upravnom postupku iz 1956., koji je 1991. godine preuzet u pravni poredak Republike Hrvatske.

Iako je novi Zakon o općem upravnom postupku znatno kraći od onoga iz 1991., njegovim je odredbama pokriven širi krug društvenih odnosa. Zakon o općem upravnom postupku iz 1991.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 5), str. 327.

³⁷ Aviani, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 351.

nije mogao, usprkos nekoliko novela, slijediti potrebe i zahtjeve vremena koji su proizlazili iz najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske - poštivanja prava čovjeka, nepovredivosti vlasništva, demokratskog višestranačkog sustava, vladavine prava, poduzetničkih i tržišnih sloboda, kao i međunarodnih standarda javne uprave utemeljenih na načelima supsidijarnosti, razmjernosti i pravičnog postupka.³⁸

Zakon o općem upravnom postupku iz 1991. uopće nije poznao institut upravnog ugovora, iako su postojali elementi iz kojih ga je prijeratni Državni savjet mogao razviti. Međutim, Državni savjet se umjesto toga opredijelio za tzv. akte poslovanja. Nadalje, nakon Drugog svjetskog rata izgubio se svaki pravno-ideološki motiv koji je inspirirao francusku pravnu praksu i doktrinu da uvede i razvije institut upravnog ugovora, a koji se sastojao u zahtjevu za zadržavanjem dvodiobe prava na javno i privatno, uz istodobno traženje kompromisnog puta u sferi javnog prava. Stoga se poslijeratna jugoslavenska teorija nije detaljnije bavila potrebom uvođenja takvog ugovora, a u pozitivnom pravu nije bilo dovoljno elemenata da bi se problemom počela baviti upravna praksa.³⁹

Promjena društvenog okruženja u kojemu se našla Republika Hrvatska poslije prvih demokratskih izbora i uspostave demokratske vlasti 1990. godine tražila je osuvremenjivanje upravnog postupka i cijelog upravnog sustava,⁴⁰ ali se to dogodilo tek 20 godina kasnije.

Tijekom tih 20 godina, hrvatsko pravo uvelo je određene vrste javnopravnih ugovora, kao što su npr. ugovori o koncesiji. Međutim, na pitanja koja nisu bila uređena upravnim pravom primjenjivale su se norme građanskog prava, što je bilo osobito važno u pitanjima sudske zaštite prava iz ugovornog odnosa. Takva zaštita bila je osigurana u parničnom postupku pred sudovima opće nadležnosti, dakle bila je jednaka onoj za privatnopravne ugovore.⁴¹ Stoga je donošenje i stupanje na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku od izuzetnog značaja za hrvatsku javnu upravu.

Proces izrade novog Zakona o općem upravnom postupku odvijao se vrlo transparentno i na temelju široke javne rasprave u okviru CARDS projekta „Potpora reformi javne uprave i državne službe u Hrvatskoj“. Početak tog procesa formalno je obilježen donošenjem

³⁸ Tolić, V.; Tokić, M.; Blažević, I., Upravni ugovori prema Zakonu o općem upravnom postupku, *Praktični menadžment: stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta*, god. 4., br. 2, 2013., str. 139.

³⁹ Ivančević, V., *op. cit.* (bilj. 14), str. 243.

⁴⁰ Tolić, V. *et al.*, *op. cit.* (bilj. 38), str. 140.

⁴¹ Aviani, D.; Đerđa, D., Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnog ugovora u hrvatskom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48., br. 3, 2011., str. 476.

dokumenta Vlade Republike Hrvatske pod nazivom „Polazišta i načela za modernizaciju općeg upravnog postupka u Hrvatskoj“ iz rujna 2006. godine. Nakon toga, Vlada je tijekom siječnja 2007. godine usvojila detaljniji strateški dokument pod nazivom „Smjernice Vlade RH za izradu novog zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske“, u čijoj su izradi sudjelovali i njemački stručnjaci. Tim su dokumentom utvrđena osnovna načela i pristup izradi novog zakona o općem upravnom postupku, a utvrđeni su i temeljni koncepti koje treba ugraditi u novi zakon.⁴²

Prva verzija nacрта novog Zakona o općem upravnom postupku iz rujna 2007. godine polazila je od pretpostavke da je upravni ugovor dopušten u slučaju da priroda upravne stvari dopušta sklapanje ugovora, da upravno tijelo ima ovlast odlučivanja na temelju diskrecijske ocjene, te da sklapanje ugovora nije isključeno posebnim zakonom. Prema tome, upravni ugovor bio je ekvivalent upravnom aktu, a upravno tijelo moglo je odlučivati hoće li se u konkretnom slučaju koristiti upravnim ugovorom ili klasičnim oblikom odlučivanja u upravnoj stvari, odnosno upravnim aktom. Takva regulacija proizlazi iz njemačkog shvaćanja upravnog ugovora kao jedne od dviju ruku upravnog tijela, a koje samo odlučuje kojom će djelovati u danoj situaciji.⁴³

Druga verzija Zakona o općem upravnom postupku iz rujna 2008. dopuštala je institut upravnog ugovora samo u slučajevima kad je njegovo sklapanje predviđeno posebnim zakonom, time znatno reducirajući njegovu primjenu. Ovdje je riječ o upravnim ugovorima po izričitoj odredbi zakona, gdje njegova primjena ovisi o posebnom zakonu kojim se uređuje određeno upravno područje. Predlagalo se da se upravni ugovor može sklopiti i radi izvršenja prava i obveza navedenih u izreci rješenja. Dakle, primjena upravnog ugovora više ne bi bila opće pravilo upravnog postupanja, već bi njegova primjena bila vezana uz posebni zakon. Predlagala se i koncepcija prema kojoj bi se upravni ugovor smatrao instrumentom izvršenja rješenja, što proizlazi iz francuskog shvaćanja tog instituta.⁴⁴

Usvojeni tekst Zakona o općem upravnom postupku iz ožujka 2009. još opreznije primjenjuje institut upravnog ugovora, sadržavajući odredbe kojima dodatno ograničava njegovu primjenu. Upravni ugovor tako mogu sklopiti samo javnopravno tijelo i stranka radi izvršavanja prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar. Sklapanje upravnog ugovora moguće je samo ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora. S druge strane, posebnim

⁴² Đulabić, Vedran, Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, god. 9., br. 2, 2009., str. 308.

⁴³ *Ibid.*, str. 313.

⁴⁴ *Ibid.*

zakonom nije moguće proglasiti određenu kategoriju ugovora upravnim ugovorom, ukoliko ne sadržava sva potrebna obilježja.⁴⁵

4.1.2. Upravni ugovor u Zakonu o općem upravnom postupku

Šesti dio novog Zakona o općem upravnom postupku (članci od 150. do 154.) predstavlja značajnu novinu u hrvatskom pravnom poretku. Kao što je prethodno rečeno, njime je u Republici Hrvatskoj prvi put provedena opća pravna regulacija upravnih ugovora.⁴⁶ Uvođenju instituta upravnih ugovora u hrvatski pravni sustav nije se suprotstavljao nitko iz znanstvenih i stručnih krugova.⁴⁷

Međutim, pravna znanost i struka neprekidno upozoravaju na „nedvojbeno šturu razradu tog instituta, manjak je i nepostojanje definicije upravnog ugovora u zakonskom tekstu“.⁴⁸

Zakon o općem upravnom postupku ne daje jasnu definiciju i ne govori što je to upravni ugovor. U članku 150. stavku 1. tog Zakona propisane su samo pretpostavke za sklapanje upravnog ugovora:⁴⁹ javnopravno tijelo i stranka sklapaju upravni ugovor o izvršavanju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ukoliko je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora.⁵⁰

Ipak, iz odredbi Zakona o općem upravnom postupku možemo uočiti nekoliko značajnih elemenata vezanih uz opći pravni režim upravnih ugovora: subjekte, uvjete za sklapanje, predmet ugovora, njegovu ništetnost, izmjenu, raskid, te prigovor na takav ugovor.⁵¹

4.2. Subjekti upravnog ugovora

Iz formulacije članka 150. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku vidljivo je da se upravni ugovor uvijek sklapa između javnopravnog tijela i adresata već donesenog upravnog

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Aviani, D., *loc. cit.* (bilj. 37).

⁴⁷ Đulabić, V., *loc. cit.* (bilj. 43).

⁴⁸ Vidas, Ivan, Sklapanje upravnog ugovora radi obročnog plaćanja dospjelog poreznog duga, EDUS, 2. studenoga 2021., <https://www.edusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/sklapanje-upravnog-ugovora-radi-obrocnog-placanja-dospjelog-poreznog-duga-1-48156#> (pristup: 7. rujna 2023.).

⁴⁹ Tolić, V. *et al.*, *loc. cit.* (bilj. 40).

⁵⁰ Đerđa, D. *op. cit.* (bilj. 5), str. 329.

⁵¹ Aviani, D., *loc. cit.* (bilj. 3).

akta. Subjekti sklapanja upravnog ugovora time su uvijek određeni - s jedne strane, to je javnopravno tijelo, a s druge - adresat rješenja, u pravilu privatna osoba.⁵²

Takvim se rješenjem hrvatsko pravo u potpunosti oslanja na francusko, gdje se upravni ugovor uvijek sklapa između osobe javnog i osobe privatnog prava. Ova značajka u francuskoj pravnoj teoriji ističe se kao konstitutivni element upravnog ugovora, iz kojeg se dalje izvodi subordinirani položaj privatne osobe prema osobi javnog prava. Upravo je taj položaj neravnopravnosti stranaka ugovornog odnosa temeljna pretpostavka za mogućnost jednostranog raskida ugovora prije isteka roka na koji je sklopljen, što je jedna od osnovnih značajki pravnog odnosa koji proizlazi iz upravnih ugovora.⁵³

4.3. Uvjeti za sklapanje i predmet upravnog ugovora

Članak 150. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku otvara mogućnost da javnopravno tijelo i stranke sklope upravni ugovor o izvršavanju prava i obveza utvrđenih u rješenju (upravnom aktu) kojim je riješena upravna stvar, ali samo kada je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora.⁵⁴ To znači da javnopravno tijelo ne odlučuje slobodno o sklapanju upravnog ugovora: upravni ugovor može se sklopiti tek po okončanju postupka koji je proveden u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku ili drugim posebnim postupovnim pravilima, odnosno po donošenju rješenja (upravnog akta).⁵⁵

Predmet upravnog ugovora je izvršenje prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je upravna stvar riješena. Zbog ovog elementa, predmet regulacije upravnog ugovora specifično je postavljen te je uvijek unaprijed određen prethodno donesenom jednostranom i autoritativnom odlukom javnopravnog tijela. U pravilu će se raditi o upravnom aktu kojim se, primjenom unaprijed određenih i objektivnih kriterija, odabire najpovoljnija ponuda, odnosno najpovoljniji ponuditelj, te se tako odabranom ponuditelju nudi sklapanje upravnog ugovora. Prema ovom konceptu, upravni ugovor samo je sredstvo uređenja izvršavanja prava i obveza o kojima je odlučeno pojedinačnim aktom.⁵⁶ Takvim rješenjem zakonodavac se priklonio načelnom pristupu francuskog prava, prema kojem upravnom ugovoru prethodi upravni akt.

⁵² Aviani, D.; Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 41), str. 479.

⁵³ Aviani, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 356.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Bienenfeld, J. *et al.*, *op. cit.* (bilj. 24), str. 98.

⁵⁶ Aviani, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 357.

Nadalje, člankom 150. stavcima od 2. do 4. Zakona o općem upravnom postupku propisano je da se upravni ugovor može sklopiti isključivo u pisanom obliku, da ne smije biti protivan izreci rješenja i prinudnim propisima, te da ne smije biti sklopljen protivno javnom interesu ili na štetu trećih osoba. U slučaju u kojem bi sadržaj upravnog ugovora imao pravni učinak na prava trećih osoba, za valjanost takvog ugovora potrebna je suglasnost tih osoba.⁵⁷

Navedena ograničenja preuzeta su iz francuskog i njemačkog pravnog režima. U Francuskoj vrijedi opće pravilo da se upravni ugovori sklapaju u pisanom obliku, a takav oblik izričito se propisuje i njemačkim VwVfG-om. Kao što je prethodno rečeno, VwVfG određuje i to da javnopravni ugovor kojim se zadire u prava treće osobe proizvodi učinak samo ako treća osoba na to pristane u pisanom obliku (§ 58.).⁵⁸

4.4. Ništetnost upravnog ugovora

Prema članku 151. Zakona o općem upravnom postupku, upravni ugovor ništetan je iz dva alternativno postavljena razloga: prvo, ako je protivan rješenju radi izvršenja kojeg je sklopljen (upravno-pravna pretpostavka), i drugo, iz razloga ništetnosti propisanih zakonom koji uređuje obvezne odnose (opća ugovorna pretpostavka).⁵⁹ Ovo potonje rješenje usporedivo je s odredbom § 59. stavka 1. njemačkog VwVfG-a, koja propisuje da je javnopravni ugovor ništetan ako ništetnost proizlazi iz odgovarajuće primjene odredbi Građanskog zakonika. Uz taj, VwVfG taksativno navodi razloge ništetnosti javnopravnog ugovora iz druge rečenice § 54. (to jest ugovora koji upravno nadležstvo može, umjesto donošenja upravnog akta, sklopiti s osobom koja bi inače bila adresat upravnog akta). Tako je u § 59. stavku 3. VwVfG-a propisano da je taj ugovor ništetan: - ako bi upravni akt usporedivog sadržaja bio ništav; - ako bi upravni akt usporedivog sadržaja bio nezakonit ne samo zbog proceduralne ili formalne pogreške, a to je bilo poznato ugovornim stranama; - ako nisu bile ispunjene pretpostavke za sklapanje ugovora o nagodbi, a upravni akt usporedivog sadržaja ne bi bio nezakonit samo zbog proceduralne ili formalne pogreške; - ako bi upravno nadležstvo obećalo protučinidbu/protuuslugu koja nije dopuštena prema § 56. VwVfG-a.

U članku 151. stavku 3. Zakona o općem upravnom postupku propisano je da će upravni ugovor biti ništetan i kad je ništetan samo dio tog ugovora, osim ako bi ugovor proizvodio pravne

⁵⁷ Tolić, V. *et al.*, *op. cit.* (bilj. 38), str. 141.

⁵⁸ Usp. i Đerđa, Dario, Upravni ugovori u hrvatskom pravu, Informator, male stranice, god. 57., br. 5809, 2009., str. 5.

⁵⁹ Tolić, V. *et al.*, *op. cit.* (bilj. 38), str. 143.

učinke i bez tog dijela.⁶⁰ To je rješenje usporedivo s odredbom § 59. stavka 3. njemačkog VwVfG-a, kojom je propisano da ako ništetnost utječe samo na dio ugovora, on je ništetan u cjelini, osim ako se može pretpostaviti da bi bio sklopljen i bez ništetnog dijela.

Nadalje, u članku 151. stavku 4. Zakona o općem upravnom postupku, ništetnost upravnog ugovora utvrđuje sud nadležan za upravne sporove na temelju tužbe stranke ili javnopravnog tijela.⁶¹ U važećem sudskom sustavu, to su upravni sudovi prvog stupnja. Na ništetnost upravnog ugovora, po službenoj dužnosti, trebaju paziti upravna tijela i sudovi, a pravo zahtijevati utvrđivanje ništetnosti imaju sve zainteresirane osobe. Pravo zahtijevati utvrđivanje ništetnosti imaju i državna odnosno javnopravna tijela kojima je u nadležnost stavljen nadzor nad poštovanjem zakonitosti (primjerice, državno odvjetništvo). Pravo na utvrđivanje ništetnosti upravnog ugovora vremenski nije ograničeno.⁶²

Konačno, prema članku 151. stavku 5. Zakona o općem upravnom postupku, ništetan upravni ugovor definiran je kao ugovor koji ne proizvodi pravne učinke. Nastupa *ex lege*, ništetan je od trenutka sklapanja te ne može postati valjan niti ukoliko uzrok ništetnosti naknadno nestane.

Iz navedenog se može zaključiti kako su odredbe o ništetnosti upravnih ugovora u Zakonu o općem upravnom postupku oblikovane po uzoru na njemačko pravo.⁶³

4.5. Izmjena upravnog ugovora

Mogućnost izmjene upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti sadržana je u odredbi članka 152. Zakona o općem upravnom postupku: ukoliko bi zbog okolnosti nastalih nakon sklapanja ugovora, a koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme njegova sklapanja, ispunjenje ugovorne obveze za jednu stranu postalo bitno otežano, ta strana može zahtijevati da se ugovor izmijeni sukladno nastalim okolnostima. Izmjenu može predložiti i javnopravno tijelo, a o izmjeni upravnog ugovora ugovorne strane se prethodno moraju dogovoriti i o tome usuglasiti.⁶⁴

Zbog činjenice da je jedna ugovorna strana u upravnom ugovoru javnopravno tijelo koje ugovor sklapa radi ostvarivanja ciljeva od interesa za širu zajednicu, u skladu s odredbama i

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Đerđa, D.; Đulabić, V.; Gagro, B.; Jurić-Knežević, D.; Kasabašić, Š.; Koprić, I.; Medvedović, D.; Pičuljan, Z., Novi Zakon o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 115.

⁶² Bienenfeld, J. *et al.*, *op. cit.* (bilj. 24), str. 54.

⁶³ Tolić, V. *et al.*, *loc. cit.* (bilj. 59).

⁶⁴ *Ibid.*, str. 141.

pravilima o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja, Zakonom o općem upravnom postupku regulirana je mogućnost izmjene takvog ugovora, koja se razlikuje od izmjena privatnog ugovora. Ključno razlikovanje leži u tome što javnopravno tijelo, prilikom izmjene upravnog ugovora, ne smije naštetiti zajednici u ime koje je taj ugovor sklopljen, niti smije štetiti pravima trećih osoba koje su sudjelovale u postupku javnog nadmetanja nakon kojeg je sklopljen upravni ugovor.⁶⁵

Upravni ugovor sklapa se na temelju upravnog akta - rješenja, i u svemu sukladno pravima i obvezama određenih i utvrđenih rješenjem. Javnopravno tijelo stoga nema potpunu slobodu disponiranja sadržajem ugovora. Kada bi izmjene upravnog ugovora bile moguće na način da se protive sadržaju rješenja, radi čijeg je izvršenja ugovor sklopljen, otvorio bi se prostor za zlouporabe i malverzacije od strane javnopravnog tijela, koje bi mogle pogodovati drugoj strani protivnu smislu i svrsi odredbi o upravnim ugovorima, te bi mogle učiniti prethodni upravni postupak besmislenim, baš kao i rješenje koje je njime doneseno.⁶⁶ Naknadna izmjena ugovora, osobito u dijelu koji se odnosi na bitne odredbe ugovora (vrijeme trajanja ugovora, naknada, podjela rizika) bila bi suprotna transparentnosti i objektivnosti provedenog postupka javnog nadmetanja, kao i izbora osobe s kojom je upravni ugovor sklopljen.⁶⁷

U ovom se slučaju naš zakonodavac oslonio na francusko pravno uređenje upravnih ugovora. Naime, pravo javne vlasti da tijekom ugovornog odnosa u svrhu ostvarivanja ciljeva od općeg interesa i postupanja sukladno načelu prilagodljivosti, učinkovitosti i zaštite života, zdravlja i imovine građana jednostrano izmjeni neku od ugovornih odredaba, jedno je od najvažnijih obilježja upravnih ugovora u francuskom pravu.⁶⁸

4.6. Raskid upravnog ugovora

Člankom 153. Zakona o općem upravnom postupku propisano je da javnopravno tijelo rješenjem može raskinuti upravni ugovor u tri slučaja: prvo, ako javnopravno tijelo ili treće osobe uključene u upravni ugovor ne pristanu na njegovu izmjenu; drugo, ako stranka ne ispunjava njime preuzete obveze; treće, ukoliko je to potrebno radi otklanjanja teške i

⁶⁵ *Ibid.*, str. 142.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Đerđa, D. *et al.*, *op. cit.* (bilj. 61), str. 117.

⁶⁸ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 58), str. 6.

neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se opasnost ne bi mogla otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava.⁶⁹

Ukoliko se javnopravno tijelo i druga ugovorna strana ne dogovore i ne suglase o izmjeni ugovora, ili u slučaju da javnopravno tijelo ili druga ugovorna strana ne pristanu na predloženu izmjenu, javnopravno tijelo ima pravo jednostrano raskinuti ugovor. Uvjete izmjene određuje javnopravno tijelo, štiteći pritom javni interes, ali uvijek samo u mjeri koja je nužna kako bi se što manje ugrožavala prava stranaka.⁷⁰

Javnopravno tijelo ima pravo jednostrano raskinuti upravni ugovor i kada stranka ne ispunjava njime preuzete obveze. Javnopravno tijelo tada ima pravo i na naknadu pretrpljene štete. Iz takve zakonske formulacije jasno proizlazi nadređeni položaj javnopravnog tijela u odnosu prema drugoj ugovornoj strani. Štoviše, javnopravno tijelo ovlašteno je potpuno samostalno utvrditi da druga ugovorna strana ne ispunjava obveze preuzete ugovorom.⁷¹

U tom svjetlu, važno je naglasiti da bi jednostrani raskid trebao biti tek krajnja mjera, a da bi javnopravno tijelo drugim mjerama, sukladno načelu razmjernosti, trebalo prisiliti ugovornu stranu na obavljanje svojih obveza.⁷²

Konačno, javnopravno tijelo može jednostrano raskinuti upravni ugovor i kada je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se opasnost ne bi mogla otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. Ta je ovlast javnopravnog tijela poznata kao pravo opoziva upravnih ugovora zbog zaštite javnoga interesa. Ona se smatra ekstremnom ovlašću javnopravnog tijela kojom se to tijelo smije koristiti samo u iznimnim slučajevima.⁷³ Ta ovlast proizlazi iz odredbe članka 130. stavka 1. točke 3. Zakona o općem upravnom postupku: kada je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, a opasnost se ne bi mogla otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava, javnopravno tijelo ovlašteno je ukinuti u cijelosti ili djelomično zakonito rješenje kojim je stranka stekla takvo pravo. Prema tome, ukidanjem, u cijelosti ili djelomično, rješenja na temelju kojega je sklopljen

⁶⁹ Aviani, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 360.

⁷⁰ Đerđa, D. *et al.*, *loc. cit.* (bilj. 67).

⁷¹ Tolić, V. *et al.*, *op. cit.* (bilj. 38), str. 142.

⁷² Đerđa, D. *et al.*, *op. cit.* (bilj. 61), str. 118.

⁷³ *Ibid.*

upravni ugovor ostvaruje se mogućnost da javnopravno tijelo jednostrano raskine upravni ugovor.⁷⁴

Zakon o općem upravnom postupku propisuje i pravni instrument kojim se upravni ugovori raskidaju. Tako javnopravno tijelo upravni ugovor raskida rješenjem u kojem, zbog zaštite prava druge ugovorne strane, moraju biti navedeni i obrazloženi razlozi raskida, a mora biti određen i iznos štete ako je ona pričinjena javnopravnom tijelu. Istaknuti razlozi raskida upravnog ugovora pridonose zaštiti prava druge ugovorne stranke, koja u nekim slučajevima raskida ima pravo utužiti naknadu pretrpljene štete. Stranci je pravna zaštita protiv nezakonitog raskidanja upravnog ugovora osigurana putem upravnog spora.⁷⁵

4.7. Prigovor na upravni ugovor

Pravna zaštita druge ugovorne stranke upravnog ugovora osigurana je ponajprije kroz institut prigovora, uređen u članku 154. Zakona o općem upravnom postupku. Tako stranka može izjaviti prigovor zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela iz upravnog ugovora.⁷⁶

Prigovorom se može tražiti i naknada štete nastale neispunjavanjem ugovora. Prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor.⁷⁷

Uvođenjem instituta prigovora omogućeno je upravi, odnosno javnopravnom tijelu da prvo samo pokuša ispraviti nepravilnosti do kojih je u postupku došlo. Time se nastajalo omogućiti brže i učinkovitije ostvarivanje prava druge ugovorne strane, uz ostvarivanje prava na sudsku zaštitu pred upravnim sudom.⁷⁸

Kao i u usporednom pravu, i u Republici Hrvatskoj rješavanje sporova vezanih uz upravne ugovore u nadležnosti je specijaliziranog upravnog sudstva. Time je hrvatsko pravo učinilo veliki korak naprijed izdvajajući rješavanje tih sporova iz nadležnosti redovnih sudova.⁷⁹ O tome više u 6. dijelu rada.

⁷⁴ Tolić, V. *et al.*, *loc. cit.* (bilj. 59).

⁷⁵ Đerđa, D. *et al.*, *loc. cit.* (bilj. 72).

⁷⁶ Aviani, D., *loc. cit.* (bilj. 69).

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Tolić, V. *et al.*, *loc. cit.* (bilj. 59).

⁷⁹ Đerđa, D. *et al.*, *op. cit.* (bilj. 61), str. 119.

5. PRAVNA REGULACIJA UPRAVNIH UGOVORA U POSEBNIM UPRAVNIM PODRUČJIMA

Upravni ugovori u Hrvatskoj nisu uređeni samo u Zakonu o općem upravnom postupku, nego i u pojedinim posebnim zakonima u različitim upravnim područjima.⁸⁰

Danas u literaturi postoje različite klasifikacije upravnih ugovora. Primjerice, uz naznaku da se „upravni ugovori u hrvatskom posebnom zakonodavstvu mogu (se) svrstati u nekoliko kategorija“, Vidas smatra da „kriterij razlikovanja jest način normiranja njihova sklapanja od strane zakonodavca, a kategorije su: upravni ugovori čije je sklapanje izrijekom normirano u posebnom zakonu, ugovori o koncesijama kao upravni ugovori čije je sklapanje propisano posebnim zakonima te ugovori s određenim karakteristikama upravnih ugovora. Ugovor o koncesiji prema Zakonu o koncesijama ... čini zasebnu potkategoriju, a preostalo zakonodavstvo može se podijeliti na još dvije manje kategorije – one zakone u kojima je detaljnije propisano sklapanje ugovora o koncesijama te na one koji sadržavaju tek naznaku sklapanja ugovora o koncesijama, a u svemu propisuju supsidijarnu primjenu ZK-a“.⁸¹

Iako je navedena klasifikacija nesporno valjana, u ovom je radu prihvaćena jednostavna dvodioba upravnih ugovora koja odgovara potrebama rada: upravni ugovori u hrvatskom upravnom zakonodavstvu razvrstavaju se u dvije temeljne skupine ovisno o tome je li zakonodavac određeni ugovor izrijekom odredio kao upravni ugovor ili to nije učinio, ali iz zakonskih odredaba proizlazi da normirani ugovor ima određene karakteristike upravnog ugovora.

5.1. Upravni ugovori izrijekom uređeni zakonom

Prvu skupinu čine ugovori koje je zakonodavac izrijekom odredio kao upravne ugovore. To je zasada učinjeno u sljedećim zakonima: Zakonu o koncesijama, Općem poreznom zakonu, Zakonu o dodatnom porezu na dobit, Zakonu o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, Zakonu o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, Zakonu o kreditnim institucijama, te Zakonu o lovstvu.⁸²

⁸⁰ Aviani, D., *loc. cit.* (bilj. 3).

⁸¹ Vidas, *loc. cit.* (bilj. 48).

⁸² Podaci o objavi navedenih zakona u Narodnim novinama sadržani su na odgovarajućim mjestima u nastavku rada.

Takav način propisivanja sklapanja upravnih ugovora u skladu je sa Zakon o općem upravnom postupku koji dopušta da javnopravno tijelo i stranka sklope upravni ugovor radi izvršenja prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora.⁸³

5.1.1. Ugovor o koncesiji

Zakon o koncesijama⁸⁴ definira koncesiju kao „pravo koje se stječe ugovorom“, čime se sklapanju ugovora u tom odnosu daje posebno značenje.⁸⁵

Zakon o koncesijama razlikuje tri vrste koncesija: koncesiju za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesiju za radove, te koncesiju za usluge. Sve tri vrste koncesija izriječno su Zakonom o koncesijama definirane kao upravni ugovori.

Članak 3. stavak 3. Zakona o koncesijama definira ugovor o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra kao upravni ugovor, sklopljen u pisanom obliku. Predmet ugovora je gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, a koje ne predstavlja izvođenje radova ili upravljanje uslugama propisanim Zakonom o koncesijama.

Prema članku 3. stavku 4. Zakona o koncesijama, ugovor o koncesiji za radove definiran je kao upravni ugovor, sklopljen u pisanom obliku. Tim ugovorom ostvaruje se financijski interes posredstvom kojeg davatelj koncesija ili više njih povjerava izvođenje radova jednom gospodarskom subjektu ili više njih, a čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje radova koji su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja.

Prema članku 3. stavku 5. Zakona o koncesijama, ugovor o koncesiji za usluge definiran je kao upravni ugovor, također sklopljen u pisanom obliku. Njime se ostvaruje financijski interes, posredstvom kojeg davatelj koncesija ili više njih povjerava pružanje i upravljanje uslugama, koje nisu izvođenje radova propisano Zakonom o koncesijama, jednom gospodarskom subjektu ili više njih, a čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja.

⁸³ Crnković, M., *op. cit.* (bilj. 12), str. 1040.

⁸⁴ Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17, 107/20.

⁸⁵ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 58), str. 8.

Vidas je u svojoj klasifikaciji, spomenutoj u uvodu ovoga dijela rada, naznačio da ugovor o koncesiji prema Zakonu o koncesijama čini zasebnu potkategoriju, a da postoje i posebni upravni zakoni „u kojima je detaljnije propisano sklapanje ugovora o koncesijama“.

Primjer takvog posebnog upravnog zakona jest Zakon o lovstvu iz 2018. godine.⁸⁶ On izrijekom uređuje dvije vrste upravnih ugovora: ugovor o zakupu prava lova i ugovor o koncesiji prava lova.

S obzirom na to da je divljač dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu, a da je ustanovljenje lovišta u interesu Republike Hrvatske (članak 3. Zakona o lovstvu), cilj je obje navedene vrste ugovora zaštita i očuvanje biološke raznolikosti i ekološke ravnoteže prirodnih staništa, divljači i divlje faune i flore.

Zakon o lovstvu definira koncesiju za gospodarsko korištenje prava lova kao „upravnim ugovorom uređen pravni odnos čiji je predmet korištenje prava lova u skladu s ovim Zakonom i zakonom kojim se uređuju koncesije“ (članak 7. točka 2.). Sukladno članku 36. tog Zakona, ministarstvo nadležno za poslove lovstva i odabrani ponuditelj u postupku nadmetanja za koncesiju prava lova sklapaju ugovor o koncesiji prava lova na lovištu u pisanom obliku. Ugovor o koncesiji prava lova je upravni ugovor, a sklapa se na temelju odluke o davanju koncesije prava lova (članak 36. stavci 1. i 2.).

Na pitanja kojim se uređuju koncesije prava lova, a koja nisu uređena Zakonom o lovstvu, primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju koncesije (članak 6. stavak 1. Zakona o lovstvu).

5.1.2. Ugovor o namirenju dospjelog poreznog duga

Uvodno se napominje da Zakon o naplati poreznog duga fizičkih osoba iz 2013. godine⁸⁷ uređuje uvjete, način i postupak naplate dospjelog nenaplaćenog, odnosno neplaćenog poreznog duga fizičkih osoba. Porezni dug u smislu tog zakona jest dospjeli nenaplaćeni, odnosno neplaćeni porezni dug nastao s osnove poreza, doprinosa i drugih javnih davanja čije je utvrđivanje i/ili naplata i/ili nadzor prema posebnim propisima u nadležnosti poreznog tijela, osim doprinosa za mirovinsko osiguranje za starost na temelju individualne kapitalizirane štednje.

⁸⁶ Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18, 32/19, 32/20.

⁸⁷ Zakon o naplati poreznog duga fizičkih osoba, Narodne novine, br. 55/13.

Vidas napominje da redovni način plaćanja poreza postoji onda kada porezni obveznici redovno i na vrijeme podmiruju svoje porezne obveze, a prisilan kada postane očigledno da porezni dužnici nemaju namjeru podmiriti svoje porezne obveze te se tada provodi prisilna naplata poreza odnosno ovršni postupak. No, prije prisilne naplate dana je mogućnost poreznim dužnicima koji nisu na vrijeme podmirili porezne obveze da obročno namire porezni dug putem upravnog ugovora.⁸⁸

Upravni ugovor radi namirenja poreznog duga nije nov institut u poreznom pravu. Prvi put je propisan Zakonom o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona iz 2015. godine.⁸⁹ Sklapanje upravnog ugovora radi obročnog namirenja poreznog duga u Republici Hrvatskoj omogućeno je svim kategorijama poreznih obveznika koji ispunjavaju uvjete – od građana, preko fizičkih osoba koje obavljaju samostalnu djelatnost, do pravnih osoba. Drugim riječima, porezni obveznici dobili su mogućnost namirenja poreznog duga sklapanjem upravnog ugovora odnosno plaćanjem cijelog iznosa glavnice i kamata najdulje u 24 mjesečna anuiteta uz obračun pripadajuće zakonske zatezne kamate propisane Zakonom o obveznim odnosima⁹⁰ na iznos reprogramirane glavnice duga.⁹¹

Ugovor o namirenju dospjelog poreznog duga danas je uređen člancima 101., 102. i 103. Općeg poreznog zakona iz 2016.,⁹² koji je donesenog u sklopu porezne reforme, te Pravilnikom o provedbi Općeg poreznog zakona.⁹³ Međutim, odredbe koje propisuju mogućnost sklapanja upravnog ugovora nisu se mijenjale. U članku 101. stavku 1. Općeg poreznog zakona propisano je da porezno tijelo, kao javnopravno tijelo, i porezni obveznik, kao privatnopravna osoba, mogu sklopiti upravni ugovor radi namirenja dospjelog poreznog duga. Prijedlog za sklapanje upravnog ugovora podnosi porezni obveznik, fizička ili pravna osoba, nadležnoj ispostavi Porezne uprave.⁹⁴

Upravni ugovor sklapa se u pisanom obliku najdulje na rok od 24 mjeseca. Sklapa se slobodnom voljom sudionika porezno-dužničkog odnosa, te ne smije biti protivan prinudnim propisima i javnom interesu, ne smije biti sklopljen na štetu trećih osoba, niti smije biti

⁸⁸ Vidas, I., *loc. cit.* (bilj. 48).

⁸⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 26/15.

⁹⁰ Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18.

⁹¹ Vidas, I., *loc. cit.* (bilj. 48).

⁹² Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22.

⁹³ Pravilnik o provedbi Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 45/19, 35/20, 43/20, 50/20, 70/20, 74/20, 103/20, 114/20, 144/20, 2/21, 26/21, 43/21, 106/21, 144/21, 156/22.

⁹⁴ Obrazac prijedloga za sklapanje upravnog ugovora dostupan je na internetskim stranicama Ministarstva financija, Porezne uprave, na adresi www.porezna-uprava.hr ili u ispostavama Porezne uprave.

protivan izreci rješenja kojim je utvrđena porezna obveza. Jedna od važnijih odredaba koje mora sadržavati upravni ugovor jest visina poreznog duga i način njegov namirenja te određenje posljedica neispunjenja obveza iz ugovora. Ako porezno tijelo utvrdi da porezni dužnik ne poštuje utvrđene rokove plaćanja i način namirenja poreznog duga ovlašteno je jednostrano raskinuti upravni ugovor, a naplata obveze iz upravnog ugovora nastavlja se pokretanjem ovršnog postupka.⁹⁵ Protiv rješenja kojim se upravni ugovor raskida može se pokrenuti upravni spor.

Ukoliko upravni ugovor ima pravni učinak na prava trećih osoba, pravno je valjan samo uz pisani pristanak tih osoba.

5.1.3. Ugovor o namirenju poreznog duga

Ugovor o namirenju poreznog duga uređen je Zakonom o dodatnom porezu na dobit iz 2022. godine.⁹⁶ U članku 18. stavku 1. Zakona o dodatnom porezu na dobit propisano je da za dospjele porezne obveze dodatnog poreza na dobit, porezna uprava kao javnopravno tijelo, te porezni obveznik kao privatnopravno tijelo, mogu sklopiti upravni ugovor radi namirenja poreznog duga po osnovi dodatnog poreza na dobit.

Na postupanje porezne uprave prilikom sklapanja upravnog ugovora radi namirenja poreznog duga po osnovi dodatnog poreza na dobit, odgovarajuće se primjenjuju odredbe Općeg poreznog zakona kojim se uređuje postupanje po upravnim ugovorima.

5.1.4. Ugovor o najmu stana radi stambenog zbrinjavanja na potpomognutim područjima

Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima⁹⁷ donesen je 2018. godine radi poticanje povratka, ostanka i naseljavanja stanovništva na potpomognutim područjima i područjima koja se smatraju područjima posebne državne skrbi, što pridonosi demografskom i gospodarskom razvoju tih područja.

Potpomognuto područje je područje Republike Hrvatske koje je na temelju indeksa razvijenosti ocijenjeno kao područje koje prema stupnju razvijenosti zaostaje za nacionalnim prosjekom i čiji je razvoj potrebno dodatno poticati, a koje je definirano posebnim propisom ili aktom

⁹⁵ Vidas, I., *loc. cit.* (bilj. 48).

⁹⁶ Zakon o dodatnom porezu na dobit, Narodne novine, br. 151/22, 9/23 - ispravak.

⁹⁷ Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, Narodne novine, br. 106/18, 98/19, 82/23.

donesenim na temelju toga propisa. Područje posebne državne skrbi je područje Republike Hrvatske koje je definirano posebnim zakonom kojim se uređuju područja posebne državne skrbi.

Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima predviđa sklapanje upravnog ugovora o najmu stana kao moguću pravnu osnovu za stambeno zbrinjavanje osoba na potpomognutim područjima. U članku 18. stavku 1. tog Zakona propisano je da Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, kao javnopravno tijelo, s korisnikom koji se stambeno zbrinjava najmom obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu, kao privatnopravnom osobom, sklapa ugovor o najmu na temelju izvršnog rješenja o utvrđenom pravu na stambeno zbrinjavanje. Korisnikom se smatra osoba kojoj je izvršnim rješenjem utvrđeno pravo na stambeno zbrinjavanje (članak 2. točka c. Zakona).

U članku 18. stavku 2. Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, ugovor o najmu definiran je kao upravni ugovor koji se sklapa u pisanom obliku.

5.1.5. Ugovor o darovanju građevinskog zemljišta i građevinskog materijala radi stambenog zbrinjavanja na potpomognutim područjima

Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima iz 2018. godine predviđa sklapanje još dvaju upravnih ugovora, ovisno o tome je li riječ o građevinskom zemljištu ili građevinskom materijalu (članak 34.).

Prvo, korisnik, koji se stambeno zbrinjava, ima zakonsku mogućnost sklopiti s Ministarstvom prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine ugovor o darovanju građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće ili darovanju neuseljive obiteljske kuće u državnom vlasništvu i građevnog materijala za njezinu obnovu ili rekonstrukciju.

Drugo, korisnik, koji se stambeno zbrinjava, ima zakonsku mogućnost sklopiti s Ministarstvom prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine ugovor o darovanju građevnog materijala za obnovu, dogradnju/nadogradnju i završetak postojeće obiteljske kuće u vlasništvu korisnika ili izgradnju obiteljske kuće na građevinskom zemljištu u vlasništvu korisnika.

Obje vrste ugovora sklapaju se na temelju izvršnog rješenja o utvrđenom pravu na stambeno zbrinjavanje te se smatraju upravnim ugovorima (članak 34. stavak 3. Zakona).

5.1.6. Ugovor o izvršenju rješenja o izricanju upravne sankcije (HANFA)

Ugovor o izvršenju rješenja o izrečenoj upravnoj sankciji uređen je Zakonom o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica iz 2022. godine.⁹⁸

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) ima zakonsku ovlast izdavanja rješenja kojim se izriče novčana kazna ili rješenja kojim se utvrđuje ukupan iznos periodičnih penala. Novčana kazna ili utvrđeni ukupan iznos periodičnih penala uplaćuje se po izvršnosti rješenja Agencije odnosno po izvršnosti sudske odluke (članak 47. stavci 1. i 2. Zakona).

Prema članku 47. stavku 3. Zakona, Agencija, kao javnopravno tijelo, može sa strankom, kao privatnopravnom osobom, sklopiti upravni ugovor radi izvršenja navedenih rješenja Agencije na rok koji ne može biti duži od 12 mjeseci. Taj se ugovor sklapa na prijedlog stranke kojoj je izrečena novčana kazna ili utvrđen ukupni iznos periodičnih penala.

5.1.7. Ugovor o izvršenju rješenja o izricanju upravne sankcije (HNB)

Slično prethodno opisanom zakonskom uređenju, Zakon o kreditnim institucijama⁹⁹ daje Hrvatskoj narodnoj banci (HNB) ovlast donošenja rješenja kojim se izriče novčana kazna ili ukupni iznos periodičnih penala. Novčana kazna ili ukupni iznos periodičnih penala uplaćuje se po izvršnosti rješenja Hrvatske narodne banke ako nije uložena tužba, odnosno po izvršnosti sudske odluke (članak 359.1 stavci 1. i 2. Zakona).

Prema članku 359.1 stavku 3. Zakona o kreditnim institucijama, Hrvatska narodna banka, kao javnopravno tijelo, može sa strankom, kao privatnopravnom osobom, sklopiti upravni ugovor radi izvršenja navedenih rješenja na rok koji ne može biti duži od 12 mjeseci. Taj se upravni ugovor sklapa na prijedlog stranke kojoj je izrečena novčana kazna ili izrečen ukupni iznos periodičnih penala.

⁹⁸ Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, Narodne novine, br. 53/22.

⁹⁹ Zakon o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 159/13, 19/15, 102/15, 15/18, 70/19, 47/20, 146/20, 151/22.

5.1.8. Ugovor o zakupu prava lova i ugovor o koncesiji prava lova

Zakonom o lovstvu iz 2018. godine¹⁰⁰ poznaje dvije vrste upravnih ugovora: ugovor o zakupu prava lova i ugovor o koncesiji prava lova. O ugovoru o koncesiji prava lova bilo je riječi u točki 5.1.1.

Zakon o lovstvu definira zakup prava lova u lovištu kao „upravnim ugovorom uređen pravni odnos čiji je predmet korištenje prava lova u skladu s ovim Zakonom“ (članak 7. točka 30.). Sukladno članku 24. tog Zakona, ministarstvo nadležno za poslove lovstva odnosno nadležno tijelo koje je davatelj prava lova i ponuditelj sklapaju ugovor o zakupu prava lova na lovištu u pisanom obliku. Ugovor o zakupu prava lova na lovištu je upravni ugovor, a sklapa se na temelju odluke o davanju zakupa prava lova.

Prije sklapanja ugovora o zakupu prava lova davatelj zakupa prava lova dužan je dostaviti nacrt ugovora s odlukom o davanju zakupa prava lova na lovištu na prethodno mišljenje nadležnom državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, koje dužno dati svoje mišljenje u roku od 30 dana od dana primitka nacrta tog ugovora (članak 27. Zakona o lovstvu).

Ugovor o zakupu prava lova može se izmijeniti za vrijeme njegova trajanja ako bi zbog okolnosti nastalih nakon sklapanja ugovora, koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme njegova sklapanja, ispunjenje za jednu ugovornu stranu postalo bitno otežano. U tom slučaju, oštećena strana može zahtijevati da se ugovor izmijeni sukladno nastalim okolnostima. O izmjeni ugovora ugovorne strane moraju se suglasiti (članak 25. Zakona o lovstvu).

Na pitanja iz ugovora o pravu lova koja nisu uređena Zakonom o lovstvu primjenjuju se odredbe propisa kojima se uređuju opći upravni postupak i obvezni odnosi (članak 6. stavak 2. Zakona o lovstvu).

5.2. Ugovori s karakteristikama upravnih ugovora

Drugu temeljnu skupinu čine ugovori koje zakonodavac nije izrijekom odredio kao upravne ugovore, ali iz zakonskih odredaba proizlazi da normirani ugovor ima određene karakteristike upravnog ugovora. To su u prvom redu ugovori u području javnih nabava i ugovori u području javno-privatnog partnerstva.

¹⁰⁰ Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18, 32/19, 32/20.

5.2.1. Ugovori u području javnih nabava

Javna nabava zauzima važno mjesto u poslovanju javnopravnih tijela. Isključivo putem javne nabave nabavlja se većina dobara, izvodi velik broj radova i osigurava pružanje potrebnih usluga javnopravnim tijelima.¹⁰¹

Pema članku 3. točki 32. Zakona o javnoj nabavi,¹⁰² ugovor o javnoj nabavi je naplatni ugovor, sklopljen u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više naručitelja, čiji je predmet izvođenje radova, isporuka roba ili pružanje usluga.

Ugovor o javnoj nabavi, s jedne strane, sklapa naručitelj koji može biti javni ili sektorski. Javni naručitelji su: Republika Hrvatska, odnosno državna tijela Republike Hrvatske, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela javnog prava, kao i udruženja koje je osnovalo jedno ili više navedenih tijela. Sektorski naručitelji su: - javni naručitelji koji obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti; - trgovačka društva u kojima javni naručitelj ima ili može imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svog vlasništva, financijskog udjela ili na temelju pravila kojima je društvo uređeno i koja obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti; - drugi subjekti koji obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti na temelju posebnih ili isključivih prava koja im je dodijelilo nadležno tijelo. Tako formulirana skupina „drugih subjekata“ otvara mogućnost da ugovor o javnoj nabavi sklapaju i tijela koja teško mogu potpasti pod definiciju javnopravnog tijela prema Zakonu o općem upravnom postupku.

Druga strana je natjecatelj, koji je „gospodarski subjekt koji je zatražio poziv ili je pozvan na sudjelovanje u ograničenom postupku, u natjecateljskom postupku uz pregovore, u pregovaračkom postupku bez prethodne objave, natjecateljskom dijalogu ili partnerstvu za inovacije“. Odabrani natjecatelj dobiva svojstvo ugovaratelja, koji je „gospodarski subjekt s kojim je naručitelj sklopio ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum“. Gospodarski subjekt je svaka „fizička ili pravna osoba, uključujući podružnicu, ili javno tijelo ili zajednica tih osoba ili tijela, uključujući svako njihovo privremeno udruženje, koja na tržištu nudi izvođenje radova ili posla, isporuku robe ili pružanje usluga“ (članak 3. točke 8. 11. i 31. Zakonom o javnoj nabavi).

Glavni su ciljevi javne nabave učinkovitija potrošnja novca poreznih obveznika, brži ekonomski razvoj i veća konkurentnost među gospodarskim subjektima koji posluju na tržištu,

¹⁰¹ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 58), str. 9.

¹⁰² Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16, 114/22.

a neizravni ciljevi su, primjerice, sprječavanje nepotizma, korupcije, prijevare i bogaćenja na račun državnih sredstava.¹⁰³ S obzirom na navedene ciljeve, od takvih ugovora koristi ima šira društvena zajednica. U tom smislu oni odgovaraju pravnom režimu upravnog ugovora.

Donošenju odluke o odabiru najpovoljnije ponude prethodi postupak javne nabave, koji se može pokrenuti na nekoliko načina. Sukladno Zakonu o javnoj nabavi, može se voditi kao otvoreni postupak javne nabave, to jest postupak u kojem svaki zainteresirani gospodarski subjekt može podnijeti ponudu. Može se voditi kao ograničeni postupak javne nabave, to jest postupak u kojem svaki zainteresirani gospodarski subjekt može zatražiti da sudjeluje u postupku, ali ponudu mogu podnijeti samo oni gospodarski subjekti koje naručitelj pozove.¹⁰⁴ Može se voditi i kao natjecateljski postupak uz pregovore, natjecateljski dijalog, partnerstvo za inovacije ili pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje.

Odluku o odabiru naručitelj donosi nakon pregleda i ocjene svih ponuda, na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi. Sadržaj te odluke propisan je člankom 302. Zakona o javnoj nabavi. Iz tog je sadržaja razvidno da je odluka o odabiru upravni akt, koji se donosi prema posebnim postupovnim pravilima, a služi kao osnova za sklapanje ugovora o javnoj nabavi. Stoga se može utvrditi da se ugovor o javnoj nabavi sklapa nakon provedenog postupka koji je završio donošenjem upravnog akta.¹⁰⁵

Odluka o odabiru postaje izvršna istekom roka mirovanja, ako žalba nije izjavljena; dostavom odluke Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave strankama kojom se žalba odbacuje, odbija ili se obustavlja žalbeni postupak, ako je na odluku izjavljena žalba; dostavom odluke ponuditelju, ako se rok mirovanja ne primjenjuje. Tek po konačnosti odluke o odabiru može se započeti s njezinim izvršenjem, to jest sa sklapanjem ugovora.¹⁰⁶

Ugovorne strane sklapaju ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum u pisanom obliku u roku od 90 dana od dana izvršnosti odluke o odabiru. Ugovor mora biti sklopljen u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji o nabavi i odabranom ponudom.

Unatoč navedenim karakteristikama, ostaje činjenica da Zakon o javnoj nabavi taj ugovor ne definira kao upravni ugovor, a ne definira ni pravni režim pod koji se od podvodi.

¹⁰³ Pejaković, Stanka, Je li ugovor o javnoj nabavi upravni ugovor?, 1. dio, Informator, god. 61., br. 6171, 2013., str. 3.

¹⁰⁴ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 58), str. 10.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

Sukladno tome, i mišljenja o pravnoj prirodi ugovora o javnoj nabavi u teoriji su podvojena. Tako Pejaković ističe da „ugovor o javnoj nabavi jest ugovor koji je kao pravni institut reguliran normama građanskog prava, ali je istodobno i ugovor s upravno-pravnim elementima, pri čemu su odredbe dispozitivnog karaktera nedovoljno zastupljene i ograničene odredbama imperativnog i javnopravnog karaktera. Takva mješovita priroda ugovora o javnoj nabavi otvara pitanje pravne prirode ugovora o javnoj nabavi te svrstavanja takvih ugovora u određenu granu prava, tj. u upravno ili građansko pravo.“ Prema autorici, „u domaćoj se pravnoj teoriji ugovori o javnoj nabavi, s obzirom na karakteristike, često spominju kao tipični primjeri upravnih ugovora“. ¹⁰⁷ Istodobno, autorica provodi detaljnu analizu kojom argumentirano pokazuje da je „ugovor o javnoj nabavi zakonodavac ostavio pod režimom građanskopravnih ugovora, što je bitno odstupanje od koncepcije upravnih ugovora, tako da ugovori o javnoj nabavi i prema sadašnjem zakonskom uređenju imaju obilježja upravnih ugovora i obilježja ugovora građanskog prava“. Posebno ističe da se ugovori o javnoj nabavi „i dalje tretiraju kao opći ugovori građanskog prava jer se na njih primjenjuju opća pravila građanskog prava u onom dijelu koji nisu uređeni zakonodavstvom o javnoj nabavi“, a ističe i da „prigovor kao devolutivni pravni lijek, *de lege lata*, nije moguće podnijeti protiv ugovora o javnoj nabavi, i to ponajprije zbog odredbe članka 105. stavak 6. ZOJNa [Zakona o javnoj nabavi - op.], prema kojoj se na odgovornost ugovornih strana za ispunjenje ugovora o javnoj nabavi odgovarajuće primjenjuju odredbe ZOO-a. Zato se na predmetnu materiju ne primjenjuju odredbe o prigovoru iz dijela ZUP-a kojim su uređeni upravni ugovori“. ¹⁰⁸ Tome treba dodati i već spomenutu činjenicu da sektorski naručitelji iz skupine „drugih subjekata“ (to jest onih koji obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti na temelju posebnih ili isključivih prava koja im je dodijelilo nadležno tijelo) teško mogu potpasti pod definiciju javnopravnog tijela prema Zakonu o općem upravnom postupku.

5.2.2. Ugovori u području javno-privatnog partnerstva

Pravna priroda ugovora o javno-privatnom partnerstvu uvelike nalikuje pravnoj prirodi ugovora o javnoj nabavi, jer i taj ugovor po nekim karakteristikama zadovoljava elemente građanskog, a po nekim elemente upravnog prava. ¹⁰⁹

¹⁰⁷ Pejaković, S., *op. cit.* (bilj. 103), str. 2. Autorica se u bilješci 1 referira na radove Ivančevića, Borkovića, Đerđe, Rajka, a posredno i Medvedovića i Šprajca.

¹⁰⁸ Pejaković, Stanka, Je li ugovor o javnoj nabavi upravni ugovor?, 2. dio, Informator, god. 61., br. 6172-6173, 2013., str. 14.

¹⁰⁹ Crnković, M., *op. cit.* (bilj. 12), str. 1050.

Javno-privatno partnerstvo (JPP) regulirano je Zakonom o javno-privatnom partnerstvu,¹¹⁰ a precizno je definirano u članku 2. tog Zakona. Javno-privatno partnerstvo dugoročni je ugovorni odnos između javnog i privatnog partnera, predmet kojeg je izgradnja i/ili rekonstrukcija i održavanje javne građevine, u svrhu pružanja javnih usluga iz okvira nadležnosti javnog partnera. S jedne strane, ugovorno javno-privatno partnerstvo je model u kojem se međusobni odnos javnog partnera i društva posebne namjene uređuje ugovorom o javno-privatnom partnerstvu. S druge strane, statusno javno-privatno partnerstvo je model utemeljen na članskom odnosu između javnog partnera i privatnog partnera u zajedničkom trgovačkom društvu, koje je nositelj provedbe projekta javno-privatnog partnerstva.

Javni partner je javno tijelo, to jest svako tijelo, pravna osoba ili subjekt koji je naručitelj u smislu propisa kojim se uređuje područje javne nabave. Privatni partner u ugovornom javno-privatnom partnerstvu je društvo posebne namjene, a u statusnom javno-privatnom partnerstvu gospodarski subjekt u članskom odnosu s javnim partnerom u zajedničkom trgovačkom društvu (članak 3. točke 7. do 9. Zakona).

Ugovor o javno-privatnom partnerstvu je ugovor sklopljen između javnog i privatnog partnera kojim se u svrhu provedbe projekta javno-privatnog partnerstva uređuju prava i obveze ugovornih strana (članak 3. točka 3. Zakona). Ugovor o javno-privatnom partnerstvu sklapa se u pisanom obliku i na određeno razdoblje. Osnovna prava i obveze javnog partnera su utvrđivanje standarda usluga, plaćanje i/ili naplata naknade te nadzor isporučenih usluga. Osnovna prava i obveze privatnog partnera su upravljanje preuzetim rizicima vezanim uz financiranje i proces gradnje, rizik raspoloživosti javne građevine i/ili rizik potražnje te naplata i/ili plaćanje naknade (članak 4. Zakona).

Osnovna načela u pripremi i provedbi projekata javno-privatnog partnerstva su načela javne nabave te načelo zaštite javnog interesa i načelo ekonomičnosti (članak 2. stavak 9. Zakona).

Prijedlog projekta stječe status projekta javno-privatnog partnerstva isključivo na temelju odobrenja ministarstva nadležnog za gospodarstvo izdanog sukladno odredbama Zakona. Javno tijelo smije započeti postupak odabira privatnog partnera nakon izvršnosti odluke o odobrenju prijedloga projekta. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu sklopljen bez odobrenja ministarstva nadležnog za gospodarstvo na prijedlog projekta je ništetan. Ako javno tijelo u roku od jedne godine od dana stjecanja statusa projekta javno-privatnog partnerstva ne započne

¹¹⁰ Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Narodne novine, br. 78/12, 152/14, 114/18.

postupak odabira privatnog partnera mora ponovo pokrenuti postupak predlaganja i odobravanja prijedloga projekta, a odobrenje ministarstva nadležnog za gospodarstvo i prethodna suglasnost Ministarstva financija prestaju važiti (članak 12. Zakona).

Odabir privatnog partnera provodi se sukladno propisima iz područja javne nabave i mjerodavnim odredbama Zakona javno-privatnom partnerstvu. Ako se u svrhu provedbe projekta javno-privatnog partnerstva daje koncesija, postupak odabira privatnog partnera provodi se sukladno propisima kojima se uređuje postupak davanja koncesije i mjerodavnim odredbama Zakona javno-privatnom partnerstvu. Kriterij za odabir ponude privatnog partnera je isključivo ekonomski najpovoljnija ponuda. Pravna zaštita u postupku odabira privatnog partnera provodi se sukladno propisima kojima se uređuje područje javne nabave (članci 13., 14. i 30. Zakona).

Zaključno, ugovor o javno-privatnom partnerstvu ima određene karakteristike upravnog ugovora, poput subjekata i ostvarivanja javnog interesa (pružanje javne usluge). Međutim, time se ne mijenja činjenica da je taj ugovor podložan normama koje su nedvojbeno građanskopravne prirode, a da predmet ugovora ulazi u doseg građanskog prava.¹¹¹

6. PRAVNA ZAŠTITA UPRAVNIH UGOVORA

Pravna zaštita u postupcima dodjele upravnih ugovora uključuje upravnu (administrativnu) i sudsku pravnu zaštitu.

6.1. Upravna zaštita

Upravna (administrativna) pravna zaštita uređena je generalno Zakonom o općem upravnom postupku, ali i pojedinim posebnim upravnim zakonima poput Zakona o javnoj nabavi, koji za potrebe ovoga rada služi kao primjer jer su odstupanja od općih pravila ZUP-a u tom području najizraženija..

Prema pravilu *lex specialis derogat legi generali*, u postupcima administrativno-pravne zaštite kod dodjele upravnih ugovora primarno se primjenjuje Zakon o javnoj nabavi kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o općem upravnom postupku kao *lex generalis*, čija je primjena supsidijarna u odnosu na Zakon o javnoj nabavi.¹¹²

¹¹¹ Crnković, M., *op. cit.* (bilj. 12), str. 1051.

¹¹² Aviani, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 363.

Sukladno Zakonu o javnoj nabavi, stranke žalbenog postupka su žalitelj, naručitelj, odabrani natjecatelj i odabrani ponuditelj. Postupak pravne zaštite započinje izjavom žalbe Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave u pisanom obliku. Žalba se dostavlja elektroničkim sredstvima komunikacije putem međusobno povezanih informacijskih sustava Državne komisije i EOJN RH. Žalba se odbacuje ako nije dostavljena na opisani način (članci 402. i 405. Zakona).

Osobe koje imaju pravo na ulaganje žalbe nisu samo natjecatelji ili ponuditelji u postupku javne nabave, već i svaki drugi gospodarski subjekt koji ima pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, okvirnog sporazuma, dinamičkog sustava nabave ili projektnog natječaja i koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnog kršenja subjektivnih prava. Također, pravo na ulaganje žalbe ima i tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave i nadležno državno odvjetništvo (članak 401. Zakona).

Žalba se može uložiti protiv odluke naručitelja u vezi s odabirom ili poništenjem postupka, ali i protiv radnje ili propuštanja u vođenju postupaka na koje se mora primijeniti Zakon o javnoj nabavi.¹¹³

Žalbeni postupak vodi se prema odredbama Zakona o javnoj nabavi i Zakona o općem upravnom postupku, što znači da stranke mogu tijekom cijelog postupka pred Državnom komisijom sklopiti nagodbu, koja ne smije biti protivna zakonskoj normi, pravilima javnog morala niti smije biti na uštrb pravnih interesa trećih osoba.

U žalbenom postupku Državna komisija može odbaciti žalbu ukoliko ne postoje procesne pretpostavke da se žalba ispita, odbiti žalbu kao neosnovanu te uvažiti žalbu, odnosno poništiti nezakonite odluke, postupke ili radnje javnopravnog tijela kao naručitelja.¹¹⁴ Protiv odluke Državne komisije nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, što je bitno odstupanje od redovnog puta upravnosudske zaštite.

¹¹³ Aviani, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 364.

¹¹⁴ *Ibid.*

6.2. Sudska zaštita

Zakon o upravnim sporovima¹¹⁵ i Zakon o sudovima¹¹⁶ uvode značajnu novinu u sudskoj zaštiti u području upravnih ugovora.¹¹⁷ Sudskom zaštitom nastoji se osigurati zaštita prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba, jednako kao i drugih stranaka čija su prava povrijeđena pojedinačnom odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.

Odredbama Zakona o sudovima, kao specijalizirani sudovi ustanovljavaju se upravni sudovi, za područje jedne ili više županija, te Visoki upravni sud Republike Hrvatske za cijelo državno područje. U nadležnosti su upravnih sudova, između ostaloga, tužbe protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora, dok je u nadležnosti Visokog upravnog suda odlučivanje o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba.¹¹⁸

Hrvatski zakonodavac priklonio se koncepciji upravnih ugovora kao ugovora u području primjene javnoga prava, uvažavajući specifičnosti takvih ugovora u odnosu na trgovačke ili druge građanskopravne ugovore. Time se postigao jedinstven učinak da sve sporove koji mogu nastati u postupku dodjele upravnog ugovora, odnosno njihovog izvršavanja, rješava isti sud – upravni sud, kao jedini sud koji je nadležan za odlučivanje o sporovima u upravnoj materiji, bilo da se radi o upravnom aktu koji prethodi sklapanju upravnog ugovora, bilo da se radi o sporovima o upravnom ugovoru odnosno o njegovom izvršavanju.¹¹⁹

Međutim, kod sporova povezanih s ugovorima za koje zakonodavac nije izrijekom propisao da su upravni ugovori ne može se sa sigurnošću precizirati stvarna sudska nadležnost. U odnosu na takve ugovore javljaju se dvije odvojene sudske jurisdikcije: upravnosudska - u kojoj se ispituje zakonitost rješenja koje prethodni sklapanju ugovora, te redovno sudska - u kojoj se rješavaju sporovi koji proizađu iz samog ugovora.¹²⁰

¹¹⁵ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/2.

¹¹⁶ Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23.

¹¹⁷ Aviani, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 365.

¹¹⁸ *Ibid.*, str. 366.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Staničić, F.; Britvić Vetma, B.; Horvat, B., Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, 2017., Zagreb, str. 45.

6.2.1. Vođenje upravnog spora

Sukladno Zakonu o upravnim sporovima,¹²¹ predmet upravnog spora može biti ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora (članak 3. stavak 1. točka 4.).

U sporovima koji se odnose na upravne ugovore mjesno je nadležan upravni sud na području kojeg se nalazi sjedište javnopravnog tijela koje je stranka ugovora (članak 13. stavak 5. Zakona).¹²²

Položaj tužitelja mogu imati obje stranke. Tužitelj može biti fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora. Tužitelj također može biti javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora (članak 17. stavci 1. i 3. Zakona).

Položaj tuženika ima samo javnopravno tijelo koje je stranka upravnog ugovora. Za njega radnje u sporu može poduzimati samo neka od službenih osoba javnopravnog tijela sukladno Zakonu o upravnim sporovima. Ukoliko se kao tuženik javlja tijelo državne uprave ili koje drugo državno tijelo, prema punomoći čelnika može ga zastupati i državno odvjetništvo (članak 20. Zakona).

Zakon o upravnom sporu propisuje da se spor može pokrenuti tek nakon što je iscrpljena svaka druga zakonom propisana pravna zaštita, u roku 30 dana od dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje. U sporovima o upravnim ugovorima takva zaštita iscrpljena je donošenjem rješenja o raskidu upravnog ugovora ili donošenjem rješenja o prigovoru druge stranke na upravni ugovor (članci 22. stavak 5., 24. stavak 1. i 55. stavak 6. Zakona). Važno je istaknuti da se oba rješenja donose isključivo u jednostupanjskom postupku.¹²³

Sud će rješenjem odbaciti tužbu ako ne postoje pretpostavke za vođenje spora, primjerice, ako utvrdi da je tužba podnesena nepravodobno ili prijevremeno, da se pojedinačnom odlukom, postupanjem ili upravnim ugovorom ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja, odnosno da protiv pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora nije iskorišten redoviti pravni lijek,

¹²¹ Zakon o upravnim sporovima (bilj. 115).

¹²² Usp. i Rajko, Alen, Zaštita prava stranaka upravnog ugovora, prema Novom Zakonu o upravnim sporovima, Informator, god. 59., br. 6028-2029, 2011., str. 20.

¹²³ *Ibid.*

da je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora, da je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora i dr. (članak 30. Zakona).

Na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništetnosti upravnog ugovora sud pazi po službenoj dužnosti. Sud može presudom riješiti spor bez rasprave, između ostalog, ako utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržava nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti (članci 31. i 36. Zakona).

Ukoliko sud utvrdi da tuženik nije postupio sukladno propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i narediti postupanje u primjerenom roku. Ako sud utvrdi da je upravni ugovor ništetan, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i ugovor oglasiti ništetnim. Ako sud, pak, utvrdi da je javnopravno tijelo nezakonito raskinulo upravni ugovor, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti odluku o raskidu upravnog ugovora (članak 58. stavci 4. do 6. Zakona). Kad sud utvrdi da je upravni ugovor nezakonito raskinut ili ništetan, odlučit će i o naknadi štete (članak 59. stavak 2. Zakona).

Redoviti pravni lijek u upravnom sporu je žalba protiv presude upravnog suda, koja se podnosi Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Zakon o upravnom sporu također poznaje i dva izvanredna pravna lijeka. To su obnova spora, te zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke. Oba su primjenjiva u sporovima o upravnim ugovorima.¹²⁴

6.2.2. Iznimke od vođenja upravnog spora

Zakonom o upravnim sporovima predviđene su i iznimke od vođenja upravnog spora. Tako se upravni spor ne može voditi, između ostaloga, u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora (članak 4. stavak 1. Zakona).¹²⁵

Kao primjer stvari u kojoj je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora odabrano je područje lovstva. U točki 5.1.2. razmotren je ugovor o koncesiji prava lova, uređen Zakonom o lovstvu iz 2018. godine. Međutim, za potrebe ovoga dijela rada, razmatra se prethodni Zakon o lovstvu iz 2005.,¹²⁶ kao i prethodni Zakon o koncesijama iz 2012.¹²⁷

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Aviani, D., *loc. cit.* (bilj. 117).

¹²⁶ Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 140/05, 75/09, 153/09, 14/14, 21/16, 41/16, 67/16, 62/17.

¹²⁷ Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 143/12.

U Zakon o lovstvu iz 2005., koncesija u području lovstva definirana je kao „ugovorom uređen pravni odnos čiji je predmet korištenje prava lova u skladu s ovim Zakonom i zakonom kojim se uređuju koncesije“ (članak 2. točka 5.).

Prema Zakonu o koncesijama iz 2012., rješavanje sporova koji nastanu ili bi mogli nastati iz ugovora o koncesiji, stranke ugovora o koncesiji mogu podvrgnuti arbitraži čije je mjesto na području Republike Hrvatske. S druge strane, ako stranke nisu ugovorile arbitražno rješavanje sporova, isključivo je nadležan mjesno nadležan trgovački sud prema sjedištu davatelja koncesije (članak 49. stavci 1. i 4.).

U predmetu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-1684/16 upravni spor vodio se u povodu raskida ugovora o koncesiji prava lova (u razdoblju u kojem su na snazi bili Zakon o lovstvu iz 2005. i Zakon o koncesijama iz 2012.). Upravni sud prvog stupnja rješenjem je odbacio tužbu tužitelja (trgovačkog društva), ali je u rješenju zaključio „da se ovdje radi o upravnom ugovoru odnosno ugovoru javnog prava“.

U žalbi protiv tog rješenja, tužitelj, sada u svojstvu žalitelja, istaknuo je „da je Zakonom o koncesijama propisano tko je davatelj koncesije. U konkretnom slučaju davatelj koncesije je tijelo državne uprave koje je jedna strana ugovora o koncesiji prava lova. Sukladno Zakonu o koncesijama donesena je odluka o davanju koncesije koja je upravi akt i kojoj je prethodilo sklapanje upravnog ugovora u ovom upravnom postupku“. Žalitelj je između ostaloga prigovorio i da taj „upravni ugovor nije raskinut rješenjem, što je jedini način raskida upravnog ugovora“.

Tuženik (Ministarstvo poljoprivrede Republike Hrvatske) u odgovoru na tužbu navodi da „sud u svojoj odluci izričito navodi da nema strogo formalistički pristup da je potrebno izričito propisati posebnim zakonom sklapanje upravnog ugovora. Ovaj stav je jasan, ali ta odredba je dvojbeno, a pogotovo jer nije jasno definirana vrsta ugovora ... Navodi da je u objašnjenju odredbi konačnog prijedloga Zakona o općem upravnom postupku navedeno da je zakonodavac predvidio da ...zakonima iz pojedinih upravnih područja treba predvidjeti mogućnost i pretpostavke sklapanja takvih ugovora u situacijama u kojima je takva koordinacija između građana i uprave primjerenija od donošenja jednostrane odluke nekog javnopravnog tijela. Međutim, upućuje na odredbe Zakona o koncesijama kojima je propisan način jednostranog raskida ugovora koji je po tvrdnji tuženika u konkretnom slučaju ispunjen.“

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u svom je rješenju broj: Usž-1684/16-2 od 2. lipnja 2016. odbio prigovor žalitelja pozivom na gore navedene odredbe članka 2. točke 5. Zakona o lovstvu iz 2005. i članka 49. stavaka 1. i 4. Zakona o koncesijama iz 2012, utvrđujući:

„... nije pravno odlučan prigovor tužitelja da bi o tužbi protiv odluke tuženika o raskidu predmetnog ugovora o koncesiji prava lova u državnom otvorenom lovištu bio nadležan upravni sud. Naime, sve i da neki ugovor ima sve elemente upravnog ugovora u slučaju kad je posebnim zakonom propisano da sporove koji bi mogli nastati rješava drugi specijalizirani sud, kao što je to u konkretnom slučaju posebnim zakonom, Zakonom o koncesijama i propisano, tada nema mogućnosti da se u upravnom sporu osporava donošenje takve odluke tuženika već je to jedino moguće pred sudom koji je sukladno odredbama posebnog zakona za to nadležan.“

Po toj je osnovi (između ostaloga) Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio žalbu tužitelja i potvrdio rješenje Upravnog suda u Osijeku, kojim je odbačena tužba tužitelja izjavljena protiv odluke tuženika o raskidu ugovora o koncesiji prava lova u državnom otvorenom lovištu.

Prikazani predmet primjer je iznimke od vođenja upravnog spora sukladno članku 4. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima (upravni spor ne može se voditi u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora). Prikazano pravno stajalište Visokog upravnog suda Republike Hrvatske je važno jer pokazuje da ugovor može imati sve elemente upravnog ugovora, ali sama ta činjenica ne osigurava sudska zaštitu u upravnom sporu ako posebni upravni zakon odredi da se takva zaštita ostvaruje pred drugim sudom izvan upravnog spora.

7. UPRAVNOSUDSKA I USTAVNOSUDSKA PRAKSA

Zakon o općem upravnom postupku iz 2009. godine zadržao se u regulaciji upravnih ugovora samo na osnovnim postupovnim pitanjima, poput pretpostavki za njihovo sklapanje, uređenju njihova predmeta, ništetnosti, izmjeni i raskidu, a regulira i upravnu zaštitu stranaka ukoliko javnopravno tijelo ne ispunjava svoje ugovorne obveze.¹²⁸

Takav zakonodavčev pristup donekle se može razumjeti jer je riječ o prvoj regulaciji upravnih ugovora u hrvatskom zakonodavstvu. Međutim, takav rudimentarni zakonski okvir za sobom povlači i neizbježnu posljedicu: mnogobrojna pitanja vezana uz identifikaciju, sklapanje,

¹²⁸ Aviani, D., *loc. cit.* (bilj. 37).

izvršavanje i kontrolu upravnih ugovora, koja se javljaju u praksi, prepuštena su ne samo posebnim zakonima nego i upravnoj te upravnosudskoj praksi.¹²⁹

Iako sudska praksa još nije dovoljno razvijena da bi se moglo govoriti o njezinoj trajnoj ustaljenosti, iz postojeće jurisprudencije može se, iako s oprezom, procijeniti da će u praksi najveće poteškoće nastajati u pitanju: je li neki ugovor - upravni ugovor?

7.1. Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-3964/21-2 od 26. studenoga 2021.

Primjer je rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-3964/21-2 od 26. studenoga 2021.¹³⁰ U tom je predmetu bila riječ o postupku u kojem Hrvatski zavod za zapošljavanje, kao ugovorna stranka, obavještava tužitelja, kao drugu ugovornu stranku, o raskidu ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, uz obvezu povrata isplaćenih sredstava. U tom se svjetlu pred Sudom postavilo pitanje: je li navedeni ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava - upravni ugovor? Sud je u rješenju na to pitanje odgovorio niječno, s obrazloženjem da „činjenica što su uz tužitelja potpisnici ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i javnopravna tijela, sama po sebi ne znači da je predmetni ugovor upravni. Naime, odredbom članka 150. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku ('Narodne novine', broj: 47/09.) propisano je da će javnopravno tijelo i stranka sklopiti upravni ugovor o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora, što ovdje nije slučaj“ (točka 8. rješenja). Štoviše, Sud je ocijenio da se u konkretnom slučaju uopće ne radi o upravnoj stvari, odnosno da je tužba podnesena u stvari u kojoj je zaštita osigurana izvan upravnog spora (točke 7. i 9. rješenja).

7.2. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-3137/19-3 od 17. ožujka 2021.

Drugi primjer je presuda Visokog upravnog suda broj: Usž-3137/19-3 od 17. ožujka 2021. U tom je slučaju tužitelj bilo dioničko društvo nad kojim je pokrenut postupak predstečajne nagodbe. Prema utvrđenju Suda, tužitelj nije ispunio uvjete preuzete predstečajnom nagodbom, zbog čega je Sud ocijenio da je predstečajna nagodba između tužitelja i tuženika raskinuta po sili zakona (raskinuo ju je ministar financija jednostranom deklaratornom izjavom) i da ne proizvodi pravne učinke. Suprotno tome, podnositelj je osporavao zaključke o *ex lege* raskidu

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Izvor: IUS Info, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRH2021UszB3964A2> (pristup: 1. rujna 2023.).

predstečajne nagodbe primjenom članka 361. stavka 1. ZOO-a, tvrdeći da predstečajna nagodba kao sudska nagodba može biti raskinuta jedino u sudskom postupku pred sudom koji ju je potvrdio, i da je stoga još uvijek na snazi, zbog čega se ovrha može tražiti samo na temelju predstečajne nagodbe kao ovršne isprave, a ne i na temelju prijave poreza kao ovršnih isprava. Za predmet ovog rada relevantan je dio presude u kojem Sud ocjenjuje da je predstečajna nagodba - upravni ugovor: „Ovaj žalbeni sud u cijelosti prihvaća stajalište prvostupanjskog suda da predstečajna nagodba predstavlja ugovor sui generis sklopljen između dužnika i vjerovnika čije tražbine čine potrebnu većinu iz članka 63. Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi ('Narodne novine' 108/12. - 112/13.), a čije sklapanje odobrava sud posebnim rješenjem uz ispunjenje uvjeta propisanih tim Zakonom te da je predstečajna nagodba upravni ugovor na koji se primjenjuju norme upravnog prava.“ (str. 3. presude).

7.3. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-4006/2021 od 31. ožujka 2022.

U povodu ustavne tužbe tužitelja u povodu presude Visokog upravnog suda broj: Usž-3137/19-3 od 17. ožujka 2021., Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj je odluci broj: U-III-4006/2021 od 31. ožujka 2022.¹³¹ „spretno“ izbjegao eksplicite odgovoriti na pitanje o tome je li predstečajna nagodba - upravni ugovor. To je podnositelj ustavne tužbe (tužitelj u prethodno provedenom upravnom sporu u predmetu broj: Usž-3137/19) osporavao, prilažući pravna mišljenja profesora dr. sc. Mihajla Dike, dr. sc. Alda Radolovića, dr. sc. Eduarda Kunšteka i dr. sc. Jasnice Garašić, a posebno se pozivajući na mišljenje prof. dr. sc. Mihajla Dike o tome da predstečajna nagodba ima karakter sudske nagodbe, odnosno „specifične izvanparnične sudske nagodbe“, što je u svom mišljenju potvrdila i prof. dr. sc. Jasnica Garašić (točka 13.2. odluke Ustavnog suda).

Ustavni sud je umjesto odgovora na navedeno pitanje u točki 27. utvrdio: „Na kraju, i kada bi se prihvatilo podnositeljeve prigovore o proizvoljnosti stajališta upravnih sudova o tome da je predstečajna nagodba upravni ugovor (imajući u vidu ne samo odredbu članka 83. ZFPPN-a [to jest Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi - op.] na koju se poziva podnositelj, već i članak 66. stavak 9. tog zakona koji kao preduvjet za donošenje rješenja o odobrenju predstečajne nagodbe propisuje da njezin sadržaj mora ispunjavati uvjete propisanog sadržaja za sudska nagodbu), te u tom smislu izneseni prigovor da su u ovom slučaju odlučivali nenadležni upravni sudovi, čime bi mu navodno bilo povrijeđeno pravo na pristup (nadležnom)

¹³¹ Izvor: Ustavni sud Republike Hrvatske, www.usud.hr (pristup: 3. rujna 2023.).

trgovačkom sudu, Ustavni sud utvrđuje da ovo pitanje ne otvara pitanje povrede prava na pristup sudu u okolnostima konkretnog slučaja ...“

Nakon toga slijedi obrazloženje tog stajališta Ustavnog suda, iz kojega se navodi samo mjerodavni dio točke 27.3.: „Isto tako, ... čak i da su [upravni sudovi - op.] pogrešno protumačili da je predstečajna nagodba upravni ugovor umjesto sudska nagodba kako tvrdi podnositelj, na podnositeljev predmet su primijenili (kako navode zbog mješovitog *sui generis* karaktera predstečajne nagodbe) pravila građanskog prava (konkretno, ZOO-a) primjenjiva na sudska nagodbu, što je u skladu sa stajalištima Vrhovnog suda iz presude broj: Rev 505/08-3 od 28. listopada 2008.“

7.4. Osvrt na prikazanu upravnosudsku i ustavnosudsku praksu

Navedeni primjeri daju osnove za okvirnu i načelnu ocjenu o tome da će sudska praksa trebati vremena, ali i dodatnih napora kako bi se na pravno dosljedan i jednoznačan način postavila prema institutu upravnog ugovora u uvjetima njegova nedovoljno razrađenog općeg zakonodavnog okvira.

Čini se da bi u tom cilju sudovi trebali s većom pažnjom „oslušivati“ postavke pravne znanosti.

S druge strane, odluke Ustavnog suda, poput one u predmetu broj: U-III-4006/2021, ne pomažu razvitku instituta upravnog ugovora u hrvatskom pravnom poretku. Ma koliko bila umješna, ustavnosudska argumentacija koja zaobilazi odgovore na krucijalna pravna pitanja i sama pridonosi pravnoj nesigurnosti i pravnoj neizvjesnosti u području upravnih ugovora te otežava njegovu dosljednu izgradnju u pravnoj praksi.

8. ZAKLJUČAK

Hrvatski zakonodavac prepoznao je potrebu za normiranjem upravnih ugovora u hrvatskom pravnom sustavu. Međutim, zakonodavac je u novom Zakonu o općem upravnom postupku iz 2009. materiju upravnih ugovora odlučio urediti samo na načelnoj razini, ograničavajući se – sukladno predmetu uređenja tog Zakona – na temeljna postupovna pitanja. Posebnim je zakonima prepustio detaljnije uređenje upravnih ugovora sukladno specifičnostima pojedinog pravnog područja koje je predmet zakonskog uređenja.¹³²

¹³² Aviani, D., *loc. cit.* (bilj. 37).

Zakonodavac je institut upravnog ugovora u Zakonu o općem upravnom postupku razradio prema uzorima iz pravnih poredaka koji već dugi niz godina imaju pravno razrađenu tu specifičnu vrstu ugovora. Ponajprije se vodio rješenjima iz francuskog prava, koje ima najrazrađeniji sustav upravnih ugovora. Međutim, pojedina rješenja preuzeo je i iz njemačkog pravnog sustava.¹³³

U primjeni odredaba Zakona o općem upravnom postupku o upravnim ugovorima u praksi se zapažaju određeni problemi. Oni u prvom redu proizlaze iz činjenice da Zakon definira sve temeljne karakteristike upravnog ugovora, no ne daje njegovu konkretnu definiciju. Izostajanje jasne definicije upravnih ugovora dovodi do problema njihova prepoznavanja u upravnoj i sudskoj praksi te razlikovanja od ostalih ugovora u sferi javnog, ali i privatnog prava. Pred sudove se postavlja pitanje je li neki ugovor - upravni ugovor, a da za odgovor na to pitanje oni nemaju čvrst i jasan oslonac unutar zakonodavnog okvira, uslijed čega dolazi do nepredvidljivih, a ponekad i arbitrarnih sudskih procjena.

Pravna zaštita vezana uz sklapanje i izvršavanje upravnih ugovora uređena je u Zakonu o upravnim sporovima, a upravna zaštita i u posebnim zakonima. Međutim, posebni zakoni mogu predvidjeti ugovor sa svim elementima upravnog ugovora, a istodobno odrediti da se sudska zaštita ostvaruje pred drugim sudom izvan upravnog spora. Stoga pravni mehanizmi i upravne i sudske zaštite mogu varirati ovisno o specifičnostima u pojedinom upravnom području, koje svoj izraz dobivaju u mjerodavnim posebnim zakonima.

Analiza upravnih ugovora u hrvatskom zakonodavstvu pokazuje kako su upravni ugovori neizostavan instrument u postizanju ciljeva i suradnje između javnopravnih tijela i privatnog sektora, iako u hrvatskom pravnom sustavu imaju relativnu kratku povijest. Povećanje broja zakona kojima se priznaju i uređuju upravni ugovori posljedica je razvitka društva i gospodarstva koje se prilagođava novim potrebama. Primjerice, u početku je samo jedan posebni zakon, Opći porezni zakon, izričito predviđao institut upravnog ugovora, dok danas takve ugovore možemo pronaći u nekoliko pravnih područja, kroz sedam posebnih zakona.

Analiza provedena u ovom radu daje osnove za zaključak da bi se uređenje upravnih ugovora u hrvatskom zakonodavstvu trebalo unaprijediti. Za to je potrebno daljnje usklađivanje zakonodavstva kako bi se upravni ugovori u budućnosti jasno razlikovali od ugovora privatnog prava, ali i ostalih ugovora javnog prava. Istodobno, uz uvažavanje svih specifičnosti, potrebno

¹³³ *Ibid.*

je osigurati pravnu dosljednost i prepoznatljivost samog tog pravnog instituta neovisno o posebnom upravnom području u kojem se on pojavljuje, uključujući i mehanizme pravne zaštite, te unaprijediti upravnu i sudsku praksu koja mora biti lišena manjkavih razjašnjenja pozitivnog zakonodavstva i oslobođena arbitrarnosti.

LITERATURA

Knjige i radovi u stručnim časopisima:

1. Aviani, Damir, Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50., br. 2, 2013., str. 351.-370.
2. Aviani, D.; Đerda, D., Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnog ugovora u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48., br. 3, 2011., str. 475.-486.
3. Bienenfeld, J.; Đerda, D.; Gagro, B.; Jurić-Knežević, D.; Kasabašić, Š.; Medvedović, D., Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010.
4. Borković, Ivo, Upravni ugovori, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30, br. 2, 1993., str. 417.-434.
5. Crnković, Mateja, Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, god. 14., br. 4, 2014., str. 1035.-1056.
6. Đerda, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
7. Đerda, Dario, Posebnosti upravnih ugovora, Hrvatska pravna revija, god. 8., br. 10, 2008., str. 56.-67.
8. Đerda, Dario, Upravni ugovori u hrvatskom pravu, Informator, male stranice, god. 57., br. 5809, 2009., str. 2-12.
9. Đerda, D.; Đulabić, V.; Gagro, B.; Jurić-Knežević, D.; Kasabašić, Š.; Koprić, I.; Medvedović, D.; Pičuljan, Z., Novi Zakon o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2009.
10. Đulabić, Vedran, Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, god. 9., br. 2, 2009., str. 307.-316.
11. Ivančević, Velimir, Institucije upravnog prava, Pravni fakultet u Zagrebu, 1983., Zagreb
12. Löher, Andrea, Übung zu Vorlesungen im Verwaltungsrecht: Der öffentlich-rechtliche Vertrag, §§ 54 ff. VwVfG, Sommersemester 2009, Universität Trier, https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF005/Andrea_Verwaltungsrecht_Fall_8/D_OER_Vertrag.pdf

13. Ljubanović, Boris, Upravni ugovori i upravno sudovanje, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47., br. 1, 2010., str. 37.-52.
14. Pejaković, Stanka, Je li ugovor o javnoj nabavi upravni ugovor?, 1. dio, Informator, god. 61., br. 6171, 2013., str. 1.-3.
15. Pejaković, Stanka, Je li ugovor o javnoj nabavi upravni ugovor?, 2. dio, Informator, god. 61., br. 6172-6173, 2013., str. 13.-14.
16. Rajko, Alen, Zaštita prava stranaka upravnog ugovora, prema Novom Zakonu o upravnim sporovima, Informator, god. 59., br. 6028-2029, 2011., str. 20.-21.
17. Staničić, F.; Britvić Vetma, B.; Horvat, B., Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, 2017., Zagreb
18. Tolić, V.; Tokić, M.; Blažević, I., Upravni ugovori prema Zakonu o općem upravnom postupku, Praktični menadžment: stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta, god. 4., br 2, 2013., str. 139.-144.
19. Vidas, Ivan, Sklapanje upravnog ugovora radi obročnog plaćanja dospjelog poreznog duga, EDUS, 2. studenoga 2021., <https://www.edusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/sklapanje-upravnog-ugovora-radi-obrocnog-placanja-dospjelog-poreznog-duga-1-48156#>

Pravni izvori:

1. Code des relations entre le public et l'administration (Version en vigueur au 5 septembre 2023), https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/
2. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22
3. Pravilnik o provedbi Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 45/19, 35/20, 43/20, 50/20, 70/20, 74/20, 103/20, 114/20, 144/20, 2/21, 26/21, 43/21, 106/21, 144/21, 156/22
4. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist (Ausfertigungsdatum: 25.05.1976), <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html>
5. Zakon o dodatnom porezu na dobit, Narodne novine, br. 151/22, 9/23 - ispravak
6. Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, Narodne novine, br. 53/22

7. Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Narodne novine, br. 78/12, 152/14, 114/18
8. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16, 114/22
9. Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17, 107/20
10. Zakon o koncesijama, Narodne novine" br. 143/12
11. Zakon o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 159/13, 19/15, 102/15, 15/18, 70/19, 47/20, 146/20, 151/22
12. Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18, 32/19, 32/20
13. Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 140/05, 75/09, 153/09, 14/14, 21/16, 41/16, 67/16, 62/17
14. Zakon o naplati poreznog duga fizičkih osoba, Narodne novine, br. 55/13.
15. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21
16. Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, Narodne novine, br. 106/18, 98/19, 82/23
17. Zakon o sudovima, Narodne Novine, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23
18. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21

Sudska praksa:

1. Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka broj: U-III-4006/2021 od 31. ožujka 2022.
2. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, presuda broj: Usž 3964/2021-2 od 26. studenoga 2021.
3. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, presuda broj: Usž-3137/19-3 od 17. ožujka 2021.
4. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, rješenje broj: Usž-1684/2016-2 od 2. lipnja 2016.