

# Utjecaj pandemije COVID-19 na izmjene cijena kod ugovora o građenju

---

Mrkonjić, Lucija

Master's thesis / Diplomski rad

2025

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:199:667775>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-19**



Repository / Repozitorij:

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



**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**PRAVNI FAKULTET**  
**Katedra za trgovačko pravo i pravo društava**

Lucija Mrkonjić

**UTJECAJ PANDEMIJE COVID- 19 NA IZMJENE CIJENA KOD**  
**UGOVORA O GRAĐENJU**

Diplomski rad

Mentor: prof. dr. sc. Hrvoje Markovinović

Zagreb, veljača 2025.

## **Izjava o izvornosti**

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

Lucija Mrkonjić (v.r)

## SAŽETAK

Diplomski rad bavi se analizom utjecaja pandemije koronavirusa na ugovore o građenju, s posebnim naglaskom na promjene u cijenama građevinskih materijala koje su dovele do izmjene cijena u ugovorima o građenju. Mnogi ugovori sklopljeni prije pandemije nisu sadržavali odredbe koje bi omogućile prilagodbu na te promjene što je izazvalo velike financijske gubitke za izvođače radova, dok su investitori nastojali izbjeći povećanje troškova. Kroz rad se razmatraju prednosti i nedostaci pravnih mehanizama koji se odnose na izmjenu cijena kod ugovora o građenju te se istražuju mogućnosti prilagodbe ugovornih odnosa kako bi se osigurala stabilnost i otpornost građevinskog sektora u slučaju sličnih globalnih kriza.

**Ključne riječi:** ugovor o građenju, građenje, pandemija koronavirusa, COVID-19, izmjena cijena, klizna skala

## **ABSTRACT**

The thesis analyzes the impact of the coronavirus pandemic on construction contracts, with a particular focus on changes in the prices of construction materials that led to price adjustments in construction contracts. Many contracts concluded before the pandemic did not include provisions that would allow for adjustments to these changes, resulting in significant financial losses for contractors, while investors sought to avoid cost increases. The paper examines the advantages and disadvantages of legal mechanisms related to price changes in construction contracts and explores options for adjusting contractual relationships to ensure the stability and resilience of the construction sector in the event of similar global crises.

**Key words:** construction contract, construction, coronavirus pandemic, COVID-19, price adjustment, sliding scale

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. OPĆENITO O UGOVORU O GRAĐENJU .....	3
2.1. Izvori ugovora o građenju .....	4
2.2. Definiranje i pravno uređenje Ugovora o građenju .....	5
2.3. Bitni sastojci ugovora o građenju (građevina i cijena) .....	7
2.4. Cijena radova .....	8
3. UTJECAJ PANDEMIJE KORONA VIRUSA NA IZMJENE CIJENA KOD UGOVORA O GRAĐENJU .....	11
3.1. Izbijanje pandemije COVID-19 .....	11
3.2. Izmjena cijene .....	12
3.3. Cijena nepredviđenih radova .....	16
3.4. Klizna skala u Ugovoru o građenju .....	17
4. NOVE POSEBNE UZANCE O GRAĐENJU .....	22
5. ZAKLJUČAK.....	23
LITERATURA .....	24

## 1. UVOD

Pandemija COVID-19, poznatija i kao pandemija koronavirusa imala je snažan utjecaj na građevinski sektor, posebno u pogledu financijskih i ugovornih odnosa između investitora i izvođača radova. Jedan od ključnih problema koji su se pojavili odnosi se na nagle i nepredviđene promjene cijena građevinskih materijala. Poremećaji u globalnim lancima opskrbe, zatvaranje tvornica, povećana potražnja i otežana logistika doveli su do znatnog poskupljenja ključnih materijala kao što su čelik, drvo, cement i izolacijski proizvodi. Budući da se ugovori o građenju u pravilu sklapaju na temelju unaprijed dogovorenih troškova i rokova, ovakve su promjene izazvale velike probleme u provedbi građevinskih projekata. Mnogi ugovori sklopljeni prije pandemije nisu sadržavali odredbe koje bi omogućile automatsku prilagodbu cijena u slučaju ovako naglih i drastičnih promjena na tržištu. Izvođači radova, koji su materijale nabavljali po znatno višim cijenama od predviđenih, suočili su se s velikim financijskim gubicima. S druge strane, investitori su se nerijetko opirali zahtjevima za povećanjem ugovorenih cijena, budući da bi to značilo značajno povećanje ukupnih troškova izgradnje. U nekim slučajevima, nesposobnost dogovora oko izmjena cijena dovela je do zastoja ili čak do potpunog prekida projekata, što je uzrokovalo dodatne ekonomske gubitke i pravne sporove.

Pored problema s cijenama, pandemija je utjecala i na dostupnost radne snage, budući da su brojni radnici bili spriječeni u dolasku na gradilišta zbog epidemioloških mjera, ograničenja putovanja ili zdravstvenih problema. Također, isporuke građevinskih materijala bile su nepredvidive, što je dodatno usporilo projekte i povećalo troškove. U takvim okolnostima, mnogi su se izvođači pozivali na klauzulu više sile u pokušaju da se oslobode ugovornih obveza ili da opravdaju kašnjenja u radovima. Međutim, primjena više sile u ovakvim situacijama nije bila uvijek jednoznačna, jer se tradicionalno odnosi na izvanredne i nepredvidive okolnosti koje čine izvršenje ugovora nemogućim.

Kako bi se ubuduće smanjili rizici povezani s ovakvim krizama, ugovorne strane sve češće nastoje ugraditi fleksibilnije mehanizme u ugovore o građenju. Jedan od načina prilagodbe je unošenje zaštitnih klauzula, koje omogućuju automatsko usklađivanje cijena s tržišnim kretanjima, čime se smanjuje rizik od financijskih gubitaka za izvođače. Također, u novijim ugovorima sve se češće

pojavljaju odredbe koje predviđaju posebne mehanizme za prilagodbu u slučaju poremećaja u opskrbi materijalima ili značajnih promjena u cijeni rada.

Pandemija koronavirusa jasno je pokazala koliko su građevinski projekti osjetljivi na globalne ekonomske i zdravstvene krize. Iako su mnoge građevinske tvrtke pretrpjele velike gubitke, pandemija je ujedno potaknula promjene u načinu ugovaranja građevinskih radova, pri čemu se sve više naglašava potreba za fleksibilnošću i prilagodljivošću ugovornih odnosa. Dugoročno gledano, iskustva iz pandemije mogla bi rezultirati boljim pravnim okvirima i većom otpornošću građevinskog sektora na buduće krizne situacije.

Predmet ovog rada je analiza utjecaja pandemije koronavirusa na izmjene cijena unutar Ugovora o građenju, s posebnim naglaskom na pravne i ekonomske aspekte koji su utjecali na građevinski sektor. Cilj rada je istražiti kako su nagle promjene cijena građevinskih materijala, poremećaji u opskrbi i ograničenja radne snage utjecali na provedbu ugovorenih projekata te kako su ugovorne strane reagirale na novonastale okolnosti. Također, rad nastoji utvrditi koje su pravne strategije i mehanizmi prilagodbe korišteni u praksi te predložiti moguća rješenja za buduće krizne situacije kako bi se smanjili rizici i osigurala stabilnost ugovornih odnosa u građevinskom sektoru.



## 2. OPĆENITO O UGOVORU O GRAĐENJU

Ugovor o građenju reguliran je Zakonom o obveznim odnosima (ZOO) i definiran u člancima 620. – 636. kao pravni odnos između izvođača radova i naručitelja, pri kojem se izvođač obvezuje izgraditi određenu građevinu ili izvesti građevinske radove na postojećoj građevini, dok se naručitelj obvezuje isplatiti ugovorenu cijenu.<sup>1</sup> Ovaj ugovor ima nekoliko ključnih karakteristika – prije svega, dvostrano je obvezan jer obvezuje obje strane, odnosno izvođača na ispunjenje radova i naručitelja na isplatu dogovorene naknade. Osim toga, ugovor o građenju mora biti sklopljen u pisanom obliku, što ga čini formalnim ugovorom, a budući da uključuje financijsku naknadu za izvođenje radova, on je i naplatan. Naplatnost ugovora o građenju bitna je karakteristika upravo zbog značajnih financijskih ulaganja u građevinske projekte, te zahtijeva pažljiviju analizu i razvoj specifičnih strategija kako bi se osigurala stabilna realizacija ugovornih obveza. Također, ovaj ugovor spada u skupinu imenovanih ugovora, što znači da je izričito reguliran zakonskim odredbama. Prema starom Zakonu o obveznim odnosima, ugovor o građenju bio je smatran podvrstom ugovora o djelu, no novi ZOO to više ne navodi izričito. Unatoč tome, u članku 631. novog ZOO-a propisano je da se na ugovor o građenju primjenjuju pravila ugovora o djelu kada je riječ o pravima naručitelja u vezi s eventualnim nedostacima građevine, osim ako zakon ne propisuje drugačije. Ova odredba ukazuje na to da, iako ugovor o građenju nije više formalno podvrsta ugovora o djelu, između njih i dalje postoje pravne sličnosti, osobito u pogledu odgovornosti izvođača za kvalitetu izvedenih radova.<sup>2</sup> Ključne razlike između ova dva ugovora ogledaju se prvenstveno u formi, tako je ugovor o građenju uvijek formalan odnosno mora biti sklopljen u pisanom obliku, dok se kod ugovora o djelu ne zahtijeva pisani oblik. Nadalje, razlike su vidljive i u pogledu samih radova za koje se ugovori sklapaju, tako se ugovor o građenju sklapa kad je potrebno obaviti veće i zahtjevnije radove poput izgradnje tunela, mostova ili željezničkih pruga dok se ugovor o djelu sklapa za manje građevinske radove.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Čl. 620. st. 1. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21)

<sup>2</sup> Čl. 361. st. 1. ZOO.

<sup>3</sup> Rajčić, Davor; Nikšić, Saša, Uvod u građevinsko pravo, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagora-Zagorje, Zagreb, 2008. str. 163.

Jedno od ključnih pitanja u vezi s ugovorom o građenju odnosi se na njegove bitne sastojke. Općenito se smatra da su dva osnovna elementa ovog ugovora predmet građenja, odnosno građevina, te cijena radova. Međutim, postoji rasprava o tome treba li rok dovršetka radova također biti smatran bitnim sastojkom ugovora. Naime, ZOO ne propisuje izričito koji su sastavni dijelovi nužni za valjanost ugovora o građenju, no s obzirom na opću regulativu ugovornog prava, može se zaključiti da bi rok mogao biti ključan u situacijama kada ugovor predviđa da je ispunjenje obveze u određenom roku od presudne važnosti. U takvim slučajevima, ako izvođač ne ispuni svoje obveze u predviđenom roku, ugovor može biti automatski raskinut temeljem zakonskih odredbi.<sup>4</sup>

Što se tiče projekta po kojem se radovi izvode, on se ne smatra zasebnim bitnim sastojkom ugovora o građenju. Ipak, projekt je od ključne važnosti jer definira sve tehničke i konstrukcijske karakteristike građevine koja je predmet ugovora. U tom smislu, iako se projekt ne navodi kao nužan sastojak ugovora, njegova uloga je neizostavna jer kroz njega naručitelj i izvođač precizno definiraju opseg i način izvođenja radova. Dakle, ugovor o građenju predstavlja složen pravni odnos koji uključuje niz međusobno povezanih elemenata, a njegova primjena u praksi često ovisi o konkretnim ugovornim klauzulama i specifičnostima građevinskih projekata.<sup>5</sup>

## **2.1. Izvori ugovora o građenju**

Pravni izvori koji se odnose na ugovor o građenju ne mogu se ograničiti samo na odredbe ZOO-a kao temeljnog propisa kojim je uređen taj ugovor. Pravo građenja regulirano je i u nekim posebnim propisima kao što je Zakon o gradnji koji sadrži elemente upravnog uređenja postupka građenja. Nadalje, jednim od glavnih izvora smatraju se i sami ugovori o građenju koje ugovorne strane sklapaju, a s obzirom na to da su odredbe ZOO-a u velikoj mjeri dispozitivne, ugovorne strane imaju slobodu uređivanja svojih odnosa na način koji smatraju najprikladnijim. Ako ugovorne strane nisu iz iste zemlje, vrlo je vjerojatno da će sklapati ugovore na osnovi pojedinih općih uvjeta, u tim slučajevima kao izvor prava građenja u praksi se često koriste Opći uvjeti građenja, poznati pod kraticom FIDIC (Fédération Internationale des Ingénieurs – Conseils) koje je izdala

---

<sup>4</sup> Belaj, Vlado; Rajčić, Davor, Ugovor o građenju kao temelj pravnog posla, *Građevinar* 60 (2008) 7, 625-631.

<sup>5</sup> Ibid. str. 626.

Međunarodna federacija savjetodavnih inženjera.<sup>6</sup> Osim navedenih, među trgovcima se kao dopunski izvor obveznog prava primjenjuju i trgovački običaji. Oni nastaju kao rezultat ujednačavanja poslovne prakse među sudionicima u poslovnom prometu, a ako se kodificiraju nazivaju se uzancama.<sup>7</sup> Važnost uzanci je u tome što bi njihove odredbe trebale dopunjavati odredbe Zakona o obveznim odnosima, s obzirom da bi zakonodavcu bilo izuzetno teško u ZOO-u ili drugom općem aktu predvidjeti sva pravila ugovaranja specifična za neku djelatnost, stoga uzance nastaju kao dopuna i prilagodba dispozitivnih pravnih pravila.<sup>8</sup>

## 2.2. Definiranje i pravno uređenje Ugovora o građenju

Ugovor o građenju predstavlja pravni odnos u kojem se izvođač obvezuje izgraditi određenu građevinu na temelju dogovorenog projekta u određenom roku i na određenom zemljištu ili izvesti druge građevinske radove na postojećoj građevini. Naručitelj se, s druge strane, obvezuje isplatiti ugovorenu cijenu za izvedene radove.<sup>9</sup> Ovaj ugovor spada u skupinu formalnih pravnih poslova, što znači da mora biti sklopljen u pisanom obliku kako bi bio pravno valjan. Ako ugovor nije sklopljen u propisanom obliku, smatra se ništetnim, no Zakon o obveznim odnosima predviđa mogućnost njegove konvalidacije, odnosno naknadne valjanosti, pod određenim uvjetima. Konvalidacija je moguća ako je ugovor u cijelosti ili pretežnim dijelom ispunjen, a iz razloga zbog kojih je propisan pisani oblik ne proizlazi potreba za ništetnošću.<sup>10</sup> Sudovi u praksi prihvaćaju konvalidaciju ugovora ako su sklopljeni u tzv. običnom pisanom obliku, što znači da je dokument potpisan vlastoručno ili naprednim elektroničkim potpisom.<sup>11</sup>

Cilj ugovora o građenju je s jedne strane izgradnja određene građevine, a s druge strane ostvarenje financijske koristi svih subjekata koji su uključeni u realizaciju projekta. Specifičnost samog ugovora o građenju očituje se i u tome što je on povezan s nizom drugih ugovora koji sudjeluju u

---

<sup>6</sup> Gorenc, Vilim (ur.), Komentar zakona o obveznim odnosima, 2014, str. 975.

<sup>7</sup> Klarić, Petar; Vedriš, Martin, Građansko pravo, Zagreb, 2006., str. 22.

<sup>8</sup> Milotić, Ivan, Nove Posebne uzance o građenju i neke dvojbe (pojam, primjena, promijenjene okolnosti, fiksna cijena, povećanje cijena, ugovorna kazna), Pravo i porezi, Zagreb, 2022., br. 1/22., str. 21.

<sup>9</sup> Čl. 620. st. 1. ZOO-a

<sup>10</sup> Nikšić, Saša, Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2024, vol.45, br.1., str 3.

<sup>11</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2937/16-2 od 18. lipnja 2019; Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 1985/12-2 od 6. rujna 2019; Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 174/98-2 od 30. siječnja 2002.

ostvarenju cilja, odnosno izgradnje građevine. Tako na primjer, ugovor o nadzoru ima ključnu ulogu jer omogućuje stručni nadzor nad provedbom projekta, u skladu s uvjetima koji su definirani u ugovoru o građenju.<sup>12</sup>

Zakon o obveznim odnosima (ZOO) predviđa posebna pravila za hitne nepredviđene radove, budući da građenje može utjecati na treće osobe. Takvi radovi mogu se izvesti čak i bez prethodne suglasnosti naručitelja, ako zbog hitnosti nije moguće pravovremeno pribaviti njegov pristanak. Time se osigurava stabilnost građevine i zaštita osoba i imovine.<sup>13</sup> Pojam nepredviđenih radova različito je definiran u pravnoj regulativi. Prema ranijim Posebnim uzancama o građenju iz 1977. godine (Uzance '77), nepredviđeni radovi su oni koji nisu ugovorom predviđeni, ali se moraju izvesti kako bi ugovor bio ispunjen.<sup>14</sup> Međutim, nisu nužno hitni, jer ne podrazumijevaju radove neophodne za stabilnost, sprječavanje opasnosti ili provedbu naloga javnih tijela. Uzance '77 također razlikuju naknadne radove, koji nisu bili predviđeni ugovorom i nisu nužni za njegovo ispunjenje, ali ih naručitelj naknadno zahtijeva.<sup>15</sup>

S druge strane, prema novim Posebnim uzancama o građenju iz 2021. godine (Uzance '21), nepredviđeni i naknadni radovi sada se svrstavaju u širi pojam izvanstroškovničkih radova. U ovom režimu, nepredviđeni radovi su uvijek hitni radovi koje izvođač mora izvesti, bilo s odobrenjem naručitelja ili bez njega, ako je to nužno za očuvanje stabilnosti građevine, sigurnost susjednih objekata i osoba, ili ako postoje tehnološki i funkcionalni razlozi za hitno izvođenje. Dakle, prema Uzancama '21, nepredviđeni radovi su isključivo hitni radovi, dok su prema Uzancama '77 to mogli biti i drugi radovi nužni za završetak građevine, ali ne nužno hitne naravi. ZOO se u svom okviru oslanja na pojam nepredviđenih radova isključivo u kontekstu hitnih radova, čime se dodatno naglašava njihova nužnost u izvanrednim situacijama.<sup>16</sup>

Pravno uređenje ugovora o građenju specifično je zbog odgovornosti izvođača, koja nadilazi opća pravila ugovora o djelu. Iako se pravila ugovora o djelu podredno primjenjuju na ugovor o

---

<sup>12</sup> Vukmir, Branko, Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, Zagreb, 2009. str. 4

<sup>13</sup> Čl. 624. ZOO-a.

<sup>14</sup> Nikšić, Saša, Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2024, vol.45, br.1., str. 4.

<sup>15</sup> Ibid. str. 5.

<sup>16</sup> Uzanca br. 6/8. Uzanci '21.

građenju, ovaj ugovor uključuje posebnu odgovornost izvođača za bitne zahtjeve građevine. Također, prava naručitelja na naknadu zbog nedostataka građevine prelaze na sve kasnije stjecatelje, no njima ne teku novi rokovi za obavijest i tužbu, već im se uračunava rok prethodnog vlasnika. To znači da izvođač odgovara ne samo naručitelju, već i svim budućim vlasnicima građevine.<sup>17</sup>

Kao što je već navedeno, ugovor o građenju pravno se smatra podvrstom ugovora o djelu iako je razvio vlastita pravila, ali njegova posebnost proizlazi iz činjenice da se odnosi na složene građevinske radove, dok se ugovor o djelu odnosi na bilo koji posao koji ima za rezultat određeni rad. Iako je iz novog Zakona o obveznim odnosima (ZOO) izbrisana odredba koja izričito definira ugovor o građenju kao podvrstu ugovora o djelu, u pravnoj teoriji se i dalje smatra da se na njega primjenjuju sva pravila ugovora o djelu kada to nije drukčije regulirano. Sličan pristup postoji i u drugim pravnim sustavima, primjerice u njemačkom pravu, gdje je ugovor o građenju tek nedavno postao zasebno reguliran unutar pravila o ugovoru o djelu.<sup>18</sup>

### **2.3. Bitni sastojci ugovora o građenju (građevina i cijena)**

Prema članku 621. Zakona o obveznim odnosima (ZOO), građevinom se smatraju objekti poput zgrada, brana, mostova, tunela, vodovoda, kanalizacija, cesta, željezničkih pruga i bunara, kao i sve druge građevine čija izgradnja zahtijeva veće i složenije radove.<sup>19</sup> ZOO ostavlja mogućnost da se i druge građevine uključe u ovaj pojam, ali naglašava složenost radova kao ključni kriterij. Time se manji i jednostavniji radovi podvode pod odredbe ugovora o djelu. Važno je napomenuti da su odredbe ZOO-a o ugovoru o djelu i ugovoru o građenju međusobno povezane, jer je dopuštena podredna primjena pravila ugovora o djelu na ugovore o građenju. S druge strane, prema Zakonu o gradnji, pojam građevine definiran je šire. Građevinom se smatra svaka konstrukcija povezana s tlom, odnosno obuhvaća sve što je nastalo građenjem.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Čl. 633. st. 5. ZOO-a.

<sup>18</sup> Nikšić, Saša, Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2024., vol.45, br.1., str.5.

<sup>19</sup> Čl. 621. ZOO-a

<sup>20</sup> Zakon o Gradnji ( Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19, 145/24)

Osim građevine, važan sastojak ugovora o građenju je cijena. Cijena predstavlja novčani izraz vrijednosti stvari, a u kontekstu ugovora o građenju obuhvaća vrijednost obavljenih radova, a najčešće i materijala ako ih nabavlja izvođač. Slično kao i u ugovoru o kupoprodaji, cijena u ugovoru o građenju obuhvaća novčane iznose, dok postoje i druge naknade koje se izražavaju u novcu (npr. kod ugovora o djelu), provizije (kod ugovora o komisiji, ugovora o trgovačkom zastupanju) i sl. Iako Zakon o obveznim odnosima (ZOO) koristi pojam "cijena", ovaj izraz nije nužno najprecizniji. Naime, cijena u ugovoru o građenju rijetko kada predstavlja konačan iznos, pa bi pojam "naknada", koji se koristi u ugovoru o djelu, bio primjereniji. Cijena mora biti izražena u novcu, ali postavlja se pitanje može li biti izražena i u stranoj valuti. Iako je cijena najčešće izražena u domaćoj valuti, moguće je da bude izražena u stranoj valuti, ali plaćanje mora biti izvršeno zakonskim sredstvom plaćanja.<sup>21</sup>

Ugovorne strane u ugovoru o građenju, kao i u svim ostalim ugovorima imaju zajedničke ali i suprotstavljene interese, što se prvenstveno odnosi na predmet ugovora i cijenu. Zajednički interes temelji se na njihovoj suradnji usmjerenoj prema istom cilju- izgradnji objekta. Međutim, u pogledu dogovaranja cijene, rizika i drugih uvjeta ugovora, interesi ugovornih strana često su u sukobu. Naručitelj nastoji izgraditi objekt uz minimalne troškove, dok izvođač želi postići što više cijenu za obavljanje radova. U kontekstu ugovora o građenju, cijena nije samo nominalna vrijednost navedena u ugovoru, već ovisi o uvjetima ugovora i preuzetim rizicima. Svaki rizik preuzet od strane izvođača ili naručitelja može se u budućnosti manifestirati kao trošak koji značajno utječe na konačnu cijenu. Cijena i rizik ključni su faktori pri formuliranju svake ugovorne odredbe, jer unutar tih odredbi mogu nastati situacije u kojima će rizik biti povoljniji za jednu od ugovornih strana.<sup>22</sup>

## **2.4. Cijena radova**

Ugovaranje cijene u ugovoru o građenju ima poseban značaj, jer se radi o visokim cijenama uslijed velike vrijednosti građevinskih objekata te je teško unaprijed odrediti konačnu cijenu, s obzirom na to da izgradnja može trajati i nekoliko godina te je teško procijeniti opseg samih radova. Cijena radova u građevinskim projektima sastoji se od različitih elemenata te obuhvaća različite troškove

---

<sup>21</sup> Gorenc, Vilim (ur.), Komentar Zakona o obveznim odnosima, Zagreb, 2005., str. 597

<sup>22</sup> Vukmir, Branko, Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, Zagreb, 2009., str. 7.

kao što su troškovi transporta, materijala potrebnih za izgradnju, održavanje gradilišta, plaće radnika te ostale nužne izdatke potrebne za realizaciju projekta. Nadalje, s obzirom na složenost radova i dugotrajnost ugovora, važno je u obzir uzeti određene nepredviđene troškove, ali i rizike koji nisu bili obuhvaćeni u trenutku sklapanja ugovora. Iz tih razloga, smatra se da izraz „cijena“ nije najprikladniji za ugovorno određivanje vrijednosti građevinskih radova, već bi pojam „naknada“ koji se koristi kod ugovora o djelu bio prikladniji.<sup>23</sup>

Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (ZOO), postoje dva načina ugovaranja cijene: jedinično ugovorena cijena i ugovaranje cijene u ukupnom iznosu.<sup>24</sup> U praksi se često primjenjuju oba pristupa uz određene modifikacije, tako se na primjer za radove kod kojih je moguće odrediti količine sa sigurnošću ugovara paušalni iznos, a za ostale, kod kojih to nije moguće, jedinične cijene. ZOO, osim što spominje ova dva načina ugovaranja cijena, ne ulazi u detalje tako utvrđenih cijena niti se bavi posljedicama koje proizlaze iz odabira jednog ili drugog oblika.

U trgovačkoj terminologiji ugovaranje cijene u ukupnom iznosu poznato je pod nazivom „paušalna cijena“. Izvođači dolaze do paušalne cijene analizirajući sve potrebne radove i predviđene količine prema unaprijed razrađenom projektu. Paušalna cijena podrazumijeva da izvođač ima pravo na iznos koji je dogovorio, neovisno o stvarnim troškovima izvedbe radova i stvarnim količinama, pod uvjetom da nije izvršavao dodatne radove koji su posebno odobreni. Bitno je za naglasiti da je kod ovakvog načina ugovaranja cijene izvođač preuzeo rizik pogrešne procjene potrebnih količina, jer u slučaju kada je paušalna cijena dogovorena, ona ostaje nepromijenjena, bez obzira na to hoće li stvarni troškovi radova i količine biti veće ili manje od ugovorene cijene. Međutim, i u režimu paušalno ugovorene cijene moguće je da ugovorne strane unesu u ugovor kliznu skalu ili indeksne i valutne zaštitne klauzule. U tom slučaju, paušalna cijena ili njezini dijelovi mogu biti podložni promjenama, ovisno o primjeni klizne skale ili drugih dogovorenih kriterija, dok naručitelj djelomično gubi prednost koju mu pruža ovakav način ugovaranja cijene. Međutim, ako ugovorne strane odrede da će se promjena cijene odnositi samo na određene njezine dijelove moguće je ublažiti posljedice tih prilagodbi. Na primjer, ugovori o građenju mogu biti podijeljeni

---

<sup>23</sup> Gorenc, Vilim (ur.), Komentar Zakona o obveznim odnosima, str. 989.

<sup>24</sup> Čl. 625. ZOO-a. Oba načina ugovaranja cijene postoje i u uzancama (uzanca br. 22. Uzance ‘77; uzanca br. 17. Uzance ‘21).

na komponente poput građevinskih radova, isporuke inozemne opreme i slično, pri čemu se klizna skala može primjenjivati samo na određene dijelove.<sup>25</sup>

Drugi način ugovaranja cijene koji ZOO naziva „jedinično ugovorena cijena“, najčešći je odabir kada je riječ o velikim investicijskim radovima. Ovaj način ugovaranja cijene karakterizira to što se završeni radovi mjere i procjenjuju prema prethodno dogovorenom troškovniku ili formuli cijena. U okviru ovog načina, ugovorne strane dogovaraju jedinične cijene za pojedine dijelove ili vrste radova, kao što su iskop po kubičnom metru, toni cementa, komadu prozora ili vrata, satu rada radnika i slično. Takva ugovorna procjena različitih vrsta radova i materijala predstavlja samo osnovu, odnosno troškovnik, koji se koristi za izračunavanje stvarne cijene radova. Konačna cijena će ovisiti o stvarnoj količini izvedenih radova i materijala.<sup>26</sup>

Osim navedenih, postoji i drugi način ugovaranja cijene u praksi, poput cijene na temelju stvarnih troškova, gdje naručitelj plaća izvođaču onoliko koliko je stvarno potrošeno na izvođenje radova. U tom slučaju, naručitelj snosi rizik u slučaju povećanja troškova izvođenja radova. Ovo nije u koliziji s odredbom koja predviđa samo dva načina ugovaranja cijene, jer je riječ o dispozitivnom pravilu. Način ugovaranja cijene također može biti relevantan za izmjenu cijene u ugovorima o građenju, a prema nekim shvaćanjima, pravila ZOO-a o izmjeni cijene primjenjuju se samo na ugovore u kojima je ugovorena jedinična cijena.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Gorenc, Vilim, (ur.), Komentar Zakona o obveznim odnosima, 2014., str. 991. - 993.

<sup>26</sup> Ibid. str. 990.

<sup>27</sup> Nikšić, Saša, Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2024., vol.45, br.1., str.6.



### **3. UTJECAJ PANDEMIJE COVID-19 NA IZMJENE CIJENA KOD UGOVORA O GRAĐENJU**

#### **3.1. Izbijanje pandemije COVID-19**

Od početka pandemije COVID-19 krajem 2019. godine u Wuhanu, Kina, virus se brzo proširio širom svijeta, predstavljajući globalnu prijetnju zdravlju. Do 12. travnja 2020. godine zabilježeno je više od 1.780.714 potvrđenih slučajeva u više od 210 zemalja. Zbog ovakvog razvoja situacije, Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) proglasila je pandemiju 11. ožujka 2020. godine. Pandemija je imala širok utjecaj na različite industrije, uključujući zdravstvo, turizam, nekretnine i građevinu, dok su mnoge zemlje poduzele mjere, poput zaključavanja gradova, kako bi spriječile širenje virusa. Kina je bila prva zemlja koja je uvela lockdown u nekoliko gradova, a nakon toga su i druge zemlje, poput Južne Koreje, Japana, Italije i Malezije, slijedile ovaj primjer.<sup>28</sup>

Pandemija COVID-19 značajno je poremetila građevinsku industriju, koja je, iako klasificirana kao esencijalna, pretrpjela velike financijske izazove. Takve okolnosti dovele su do povećane potražnje za određenim materijalima kao što su bakar, čelik, drvo i željezo koji se redovito koriste u građevinskoj industriji. Nadalje, pandemija je utjecala i na slobodu kretanja radne snage, te je stvorila nesigurnost u opskrbnim lancima što je dodatno otežalo provedbu građevinskih projekata i samim time uzrokovalo značajne promjene u cijenama određenih proizvoda i usluga.<sup>29</sup> Mnoge građevinske firme suočile su se s nedostatkom novčanih sredstava za isplatu plaća i održavanje poslovanja, a izvođači su se suočili s brojnim preprekama, te je njihov oporavak bio postepen i složen. Takve promjene cijena dovele su do niza pitanja vezanih uz već sklopljene, ali još uvijek neispunjene ugovore o građenju. Poremećaji u cijenama građevinskih materijala aktivirali su različite mehanizme propisane Zakonom o obveznim odnosima, koji je u tom periodu predstavljao ključni pravni alat za rješavanje novonastalih situacija. Zatvaranje tvornica i kašnjenja u isporukama smanjili su dostupnost materijala, čineći preostale resurse skupljima. Izvođači su bili prisiljeni nuditi niže cijene kako bi ostali konkurentni, dok su istovremeno njihovi ulazni troškovi

---

<sup>28</sup> Hansen Seng, Does the COVID-19 Outbreak Constitute a Force Majeure Event? A Pandemic Impact on Construction Contracts, *Journal of Civil Engineering Forum*, May 2020, 6(2): 201-214 DOI 10.22146/jcef.54997 Available Online at <http://jurnal.ugm.ac.id/jcef/issue/archive>

<sup>29</sup> Markovinović, Hrvoje, *Izmjena cijene u ugovoru o građenju*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2023., str. 495.

značajno rasli, čime su profitne marže dodatno smanjene.<sup>30</sup> U nastavku rada analizirat će se odredbe Zakona o obveznim odnosima koje se odnose na prilagodbu cijena u ugovorima o građenju.

### 3.2. Izmjena cijene

Kada je riječ o ugovoru o građenju u kontekstu globalnih promjena kao što je pandemija koronavirusa, naglasak je najčešće stavljen upravo na cijenu radova na koje takve okolnosti imaju značajan utjecaj te u konačnici dovode do situacija u kojoj je potrebno izmijeniti prvotno ugovorenu cijenu. Zakonom o obveznim odnosima (ZOO) izričito je propisano da se cijena ugovorenih radova može izmijeniti, bilo povećanjem ili smanjenjem, ako dođe do promjene cijene elemenata na temelju kojih je ta cijena prvotno određena. S obzirom na to da se ta odredba primjenjuje samo u slučaju „*ako ugovorom glede izmjene cijene ne bi bilo predviđeno nešto drugo*” jasno je da je riječ o dispozitivnoj odredbi koju ugovorne strane mogu regulirati na drugačiji način. Nadalje, ta se odredba odnosi samo na situacije koje nastaju nakon sklapanja ugovora i omogućava prilagodbu ugovorene cijene kako bi se izbjegla neravnoteža među ugovornim stranama.<sup>31</sup>

Neki autori analiziraju povezanost instituta izmjene cijene s institutom promijenjenih okolnosti, ističući njihove razlike. Tako Nikšić smatra da s obzirom na posebna pravila koja vrijede za izmjenu cijena kod ugovora o građenju ipak ne treba isključiti mogućnost da se primjene opća pravila o promijenjenim okolnostima. Naime, posebne odredbe o izmjeni cijene primjenjuju se isključivo na promjene cijene elemenata koji su korišteni za određivanje ugovorene cijene radova dok se promijenjene okolnosti mogu odraziti i na druge aspekte ugovora, poput zabrane uvoza ili izvoza, epidemioloških mjera koje usporavaju gradnju, promjena propisa ili administrativnih mjera koje utječu na rokove izgradnje. U takvim slučajevima, kada se utjecaj promijenjenih okolnosti manifestira na drugačiji način, može se primijeniti opće pravilo o promijenjenim okolnostima iz članaka 369. do 372. ZOO-a. Jedan od najvažnijih primjera primjene općih pravila je produljenje roka za završetak radova, što nije obuhvaćeno posebnim pravilima o izmjeni cijene.<sup>32</sup> Kao što je već rečeno, institut izmjene cijene kod ugovora o građenju u ZOO-u te opći institutu promijenjenih

---

<sup>30</sup> Choi, A. (2021) Cost Inflation: Construction Costs and the COVID-19 Pandemic, <https://www.marcumllp.com/insights/cost-inflation-construction-costs-and-the-covid-19-pandemic>

<sup>31</sup> ZOO čl. 626.

<sup>32</sup> Nikšić, Saša, Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2024., vol.45, br.1., str.7.

okolnosti vrlo su slični jer oba instituta omogućavaju izmjenu ugovora, ali i raskid ugovora ako bi zbog promjene cijene ugovorna ravnoteža bila značajno narušena. Konkretno, ako bi ugovorena cijena trebala biti znatno povećana, naručitelj ima pravo raskinuti ugovor. Unatoč tome, zakonodavac se u oba slučaja odlučio za načelo *in favorem negotii*, prema kojem je raskid ugovora krajnja mjera. Kod općeg pravila o promijenjenim okolnostima za izmjenu ili raskid ugovora potrebna je konstitutivna odluka suda, dok se kod ugovora o građenju izmjena cijene ili raskid ugovora provode izvansudski, temeljem dogovora ugovornih strana.<sup>33</sup>

Povezanost između promijenjenih okolnosti i posebnih pravila o izmjeni cijene vidljiva je i u trgovačkim uzancama. Stare Uzance iz 1977. godine uključivale su pravila o izmjeni cijene kod ugovora o građenju unutar instituta promijenjenih okolnosti. Isti takav pristup zadržan je i u novim Uzancama iz 2021. godine koje čak navode određene primjere promijenjenih okolnosti na temelju kojih ugovaratelji imaju pravo zahtijevati promijenu cijene, tako navode da su „*promijenjene okolnosti osobito mjere utvrđene aktima nadležnih tijela, promjena cijena građevinskih proizvoda/opreme/usluga na tržištu, uvjeti za izvođenje radova u zemlji ili vodi koji nisu previđeni tehničkom dokumentacijom, prekoračenje roka gradnje radi izvođenja izvantržovničkih radova*“.<sup>34</sup>

Prema članku 626. stavku 1. Zakona o obveznim odnosima (ZOO), ako ugovorom nije drugačije određeno, izvođač koji je radove završio u predviđenom roku može tražiti povećanje cijene ako su se, bez njegova utjecaja, povećale cijene elemenata na temelju kojih je ona određena, pod uvjetom da je to povećanje veće od 2%. Ova odredba ima dispozitivni karakter, što znači da ugovorne strane mogu predvidjeti drugačije uvjete za izmjenu cijene.<sup>35</sup> U pravnoj literaturi postoji tumačenje da se ovo pravilo odnosi samo na ugovore u kojima je ugovorena jedinična cijena, dok kod paušalnih ugovora izvođač može tražiti povećanje cijene samo ako može dokazati rast troškova.<sup>36</sup> Međutim, takvo dokazivanje u praksi je teško, što često onemogućuje primjenu ovog pravila na paušalne ugovore.

---

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Uzanca br.18., Uzanci '21

<sup>35</sup> ZOO, čl. 626.

<sup>36</sup> Gorenc, Vilim (ur.), Komentar Zakona o obveznim odnosima, 2014. str.997.

Slična pravila postoje i u Uzancama '21, ali s određenim razlikama. Prema njima, relevantan trenutak za određivanje rasta cijena nije sklapanje ugovora, već davanje ponude. Uzance '21 slijede ZOO-ovu formulaciju, dopuštajući povećanje jedinične cijene izvođenja radova ako je rast elemenata troškova veći od 2%, a radovi su izvedeni u ugovorenom roku. Osim toga, Uzance '21 određuju i referentne podatke za procjenu povećanja cijena, pri čemu se koriste službeni podaci Državnog zavoda za statistiku ili analize Hrvatske gospodarske komore pri čemu se uspoređuju podaci između podnošenja ponude, odnosno sklapanja ugovora i izvođenja radova. Istim Uzancama propisano je i da se „*pravo na izmjenu ugovorene cijene može se ostvarivati samo za radove koje je potrebno izvesti ili su izvedeni nakon povećanja cijena preko utvrđenih postotaka*“.<sup>37</sup> Ugovorne strane mogu, ali nisu obvezne, sklopiti aneks ugovora kojim će potvrditi povećanje cijene.<sup>38</sup> Starije Uzance '77 imale su drugačiji pristup, dopuštajući izmjenu cijene u više situacija – ako se cijene pojedinih materijala ili usluga povećaju za više od 5%, ako ukupna promjena cijena iznosi više od 3% ili ako ukupna promjena cijene radova premaši 2%. Također, starije Uzance su predviđale da razlika u cijeni uključuje iznos koji prelazi zadane postotke i polovinu iznosa unutar tih granica.<sup>39</sup>

Nadalje, ZOO uređuje i situaciju u kojoj izvođač kasni s radovima svojom krivnjom, te propisuje da on tada može zahtijevati povećanje cijene samo ako su se, neovisno o njemu, troškovi elemenata povećali za više od pet posto između sklapanja ugovora i predviđenog roka završetka radova. Međutim, pravo na povećanje cijene ograničeno je samo na iznos koji prelazi tih pet posto. Izvođač nema pravo na povećanje cijene ako su troškovi porasli nakon što je već pao u zakašnjenje.<sup>40</sup> Pravna teorija smatra da su ta pravila previše stroga, jer povećanje cijene tolerirano u slučaju zakašnjenja iznosi pet posto, što se može činiti nepravednim. Uzance iz 1977. i 2021. potvrđuju da izvođač nema pravo na izmjenu cijene zbog promijenjenih okolnosti nakon isteka ugovorenog roka, osim ako je za kašnjenje odgovorna druga strana.<sup>41</sup> Člankom 628. ZOO-a predviđena je i mogućnost raskida ugovora od strane naručitelja u slučaju da dođe do znatnog povećanja

---

<sup>37</sup> Uzanca br.19., Uzanci '21

<sup>38</sup> Nikšić, Saša, Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2024, vol.45,br.1., str. 9.

<sup>39</sup> Uzanca br.24., Uzanci '77.

<sup>40</sup> Čl. 626. ZOO-a

<sup>41</sup> Nikšić, Saša, Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2024, vol.45,br.1., str.10.

ugovorene cijene, ali u tom slučaju naručitelj mora isplatiti izvođaču dio ugovorene cijene za radove koje je izvođač do tada obavio te „pravičnu naknadu za učinjene nužne troškove“.<sup>42</sup>

Pri analizi izmjena cijena unutar ugovora o građenju, potrebno je uzeti u obzir i odredbe članka 627. ZOO-a, koji regulira nepromjenjivost cijena. Prema tom članku, iako su strane ugovorile da se cijena radova neće mijenjati, izvođač ipak ima pravo zahtijevati izmjenu cijene u slučaju značajnog povećanja cijena elemenata, pod uvjetom da povećanje troškova bude veće od deset posto. To znači da, unatoč ugovorenoj klauzuli o nepromjenjivosti cijene, izvođač ima pravo zahtijevati prilagodbu cijene radova, ali samo ako povećanje troškova premašuje propisanu granicu.<sup>43</sup>

Iako je rjeđi slučaj u praksi, Zakon o obveznim odnosima (ZOO) uređuje utjecaj sniženja cijena na ugovorenu cijenu kod ugovora o građenju. Ako se tijekom vremena između sklapanja ugovora i ispunjenja obveze cijene elemenata na temelju kojih je određena cijena radova smanje za više od dva posto, a radovi su izvedeni u ugovorenom roku, naručitelj može zahtijevati odgovarajuće sniženje ugovorene cijene. Također, ako je ugovorena fiksna cijena, a cijene elemenata se smanje za više od deset posto, naručitelj ima pravo na sniženje ugovorene cijene za razliku iznad toga postotka. Međutim, ako izvođač zakasni, naručitelj ima pravo na razmjerno sniženje cijene, ovisno o smanjenju cijena elemenata.<sup>44</sup>

Što se tiče plaćanja predujma, kojeg izvođači radova obično traže, u ZOO-u nema specifičnih odredbi koje bi regulirale utjecaj isplaćenog predujma na promjenu cijene kod ugovora o građenju. Međutim, prema uzanci iz 1977. godine, predujam može utjecati na ugovorenu cijenu, pod uvjetom da je ugovoreno da predujam ili njegov dio bude namijenjen za nabavu materijala. Ako je izvođač mogao iskoristiti predujam kako bi izbjegao utjecaj promjena cijena materijala na ugovorenu cijenu, ne može zahtijevati izmjenu cijene zbog tih promjena. U suprotnom, ako predujam nije iskorišten za nabavu materijala prije nego su nastale promjene cijena, izvođač ima pravo zahtijevati povećanje cijene, a naručitelj ne može prigovoriti zbog isplaćenog predujma. Ova

---

<sup>42</sup> Čl. 628. ZOO-a

<sup>43</sup> Čl. 627. ZOO-a

<sup>44</sup> Čl. 629. st. 1. ZOO-a

pravila ostala su nepromijenjena i u novim uzancama iz 2021. godine.<sup>45</sup> Pojedini dijelovi pravne literature ističu da predujam može biti korišten i za druge svrhe, poput pripremnih radova (mobilizacija, kupnja mehanizacije i sl.), a ne nužno za nabavu materijala, što znači da isplata predujma može imati utjecaj na primjenu pravila o kasnijim promjenama cijene.<sup>46</sup>

Kada je riječ o ugovorima sklopljenim prema Zakonu o javnoj nabavi (ZJN), specifična pravila reguliraju izmjenu cijene. U skladu s člankom 315. ZJN-a, javni naručitelj može izmijeniti ugovor bez potrebe za novim postupkom nabave ako je izmjena predviđena u dokumentaciji o nabavi, što može uključivati promjenu cijene.<sup>47</sup> Ovo se ne smatra izmjenom ugovora, jer je takva mogućnost već unaprijed bila predviđena. ZJN također omogućava izmjene ugovora tijekom njegovog trajanja bez novog postupka javne nabave u slučajevima promijenjenih okolnosti. Povećanje cijene ne smije biti veće od 30% vrijednosti prvobitnog ugovora, a izmjene ne smiju mijenjati cjelokupnu prirodu ugovora.<sup>48</sup> U slučaju promjena cijena elemenata, izvođač ima pravo tražiti isplatu povećanog iznosa, a ako su uvjeti za smanjenje cijene ispunjeni, izvođač može zahtijevati isplatu niže cijene.

### **3.3. Cijena nepredviđenih radova**

Kada je riječ o nepredviđenim radovima, važno je naglasiti da oni obično nisu uključeni u ugovorenu cijenu, osim ako ugovorne strane ne odluče drugačije.<sup>49</sup> Uzance '21 također propisuju da kod paušalno ugovorene cijene izvantržovnički radovi, uključujući nepredviđene i naknadne radove, nisu obuhvaćeni.<sup>50</sup> Međutim, kod ugovora s klauzulom "ključ u ruke", nepredviđeni radovi su uključeni u ugovorenu cijenu prema oba skupa Uzanci. Uzance '21 dodatno preciziraju da su obuhvaćeni i radovi koji nisu predviđeni troškovnikom, ali su uključeni u grafičke dijelove projekta, pod uvjetom da naručitelj osigurava glavni i izvedbeni projekt.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Nikšić, Saša, Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2024., vol.45, br.1., str.16.

<sup>46</sup> Gorenc, Vilim (ur.), Komentar Zakona o obveznim odnosima, 2014., str. 994.

<sup>47</sup> Zakon o javnoj nabavi ( Narodne novine br. 120/16, 114/22 ), čl. 315.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Nikšić, Saša, Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2024., vol.45, br.1., str. 17.

<sup>50</sup> Uzanca br. 25 Uzanci '21

<sup>51</sup> Uzanca br. 26/1 Uzanci '21.

### 3.4. Klizna skala u Ugovoru o građenju

U izazovnom poslovnom okruženju u kojem se danas nalazimo, gdje cijene sirovina i radne snage često variraju zbog samih promjena u ponudi i potražnji na globalnim tržištima, izvođači građevinskih radova često se nalaze u situaciji gdje ne mogu kontrolirati takve promjene u kretanju cijena. Iz tih razloga, za izvođače građevinskih radova ključno je da se osiguraju od takvih naglih poremećaja cijena, te u takvim okolnostima najčešće posežu za ugovaranjem upravo klizne skale kao instituta koji omogućuje očuvanje vrijednosti dogovorenih cijena.<sup>52</sup>

Klizna skala prvenstveno je predviđena za dugoročne odnose u kojima postoji objektivna predvidivost da bi u tom razdoblju moglo doći do rasta cijena. Međutim, stvarnost pokazuje da se promjene cijena mogu odvijati i u vrlo kratkim vremenskim intervalima. Stoga, kao zaštitni mehanizam, može se primijeniti i u ugovorima koji imaju kraći rok trajanja. Klizna skala prilagođava cijenu, odnosno čini je ovisnom o promjenama cijena elemenata na određenom tržištu.<sup>53</sup> U nastavku rada će se поближе objasniti zaštitne klauzule s naglaskom na kliznu skalu i njenu primjenu kod ugovora o građenju.

U važećem ZOO-u klizna skala uređena je u članku 24 na sljedeći način: „*U ugovorima u kojima se jedna strana obvezuje izraditi i isporučiti određene predmete dopušteno je ugovoriti da će cijena ovisiti o cijeni materijala, rada i drugih čimbenika koji utječu na visinu troškova proizvodnje, u određeno vrijeme na određenom tržištu.*“<sup>54</sup> Iz same odredbe može se iščitati da je kao takva pogodna za ugovaranje u vrijeme nestabilnosti tržišta, jer kao što je već rečeno omogućuje očuvanje vrijednosti dogovorenih cijena. Bitno je naglasiti da ovakvo povećanje cijena nije nužno povezano s određenim trenutkom, već se može prilagoditi tako da cijena varira tijekom određenog vremenskog razdoblja ili u specifičnim okolnostima.

Temeljno pravilo za novčane činidbe izraženo je u načelu monetarnog nominalizma, prema kojem dužnik mora ispuniti točno onaj iznos novca na koji obveza glasi, osim ako zakon ne propisuje drugačije. Ovo načelo primjenjuje se i kada je novčana činidba određiva – nakon što se konkretno

---

<sup>52</sup> Vukmir, Branko, Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, Zagreb, 2009. str .561.

<sup>53</sup> Milotić, Ivan, Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene kod ugovora o građenju, Računovodstvo, revizija i financije, 2021., str. 169.

<sup>54</sup> Čl. 24. ZOO-a

odredi prema ugovornim pravilima, dužnik duguje iznos tako utvrđene obveze. Međutim, monetarni nominalizam ne uzima u obzir promjene vrijednosti novca, protučinidbe ili elemenata cijene koji utječu na troškove ispunjenja obveze, što može dovesti do narušavanja ravnoteže ugovornih obveza. Kako bi se ovo ublažilo, zakonodavac dopušta ugovaranje određenih mehanizama koji modificiraju načelo monetarnog nominalizma. To uključuje valutnu klauzulu, kojom se vrijednost obveze veže uz stranu valutu ili zlato, zatim indeksnu klauzulu, koja prati kretanje cijena dobara i usluga prema određenom indeksu; te klizne skale, kojima se cijena prilagođava promjenama troškova materijala, rada i drugih relevantnih faktora.<sup>55</sup>

Iako odredbe čl. 22.-24. Zakona o obveznim odnosima izričito dopuštaju primjenu valutne i indeksne klauzule te ugovaranje klizne skale, to ne znači da su to jedini dopušteni načini određivanja novčane činidbe. Zakonodavac ovime ne ograničava autonomiju ugovornih strana, već im omogućuje da koriste i druge metode, pod uvjetom da se pridržavaju načela slobode ugovaranja. Kliznu skalu moguće je primijeniti ne samo na ugovore o isporuci predmeta, već i na ugovore o pružanju usluga, budući da se njezina svrha odnosi na prilagodbu cijene prema promjenama troškova.<sup>56</sup>

Kao obveznopravni instituti koji služe očuvanju stvarne vrijednosti novca, indeksna klauzula, valutna klauzula klizna skala smatraju se srodnim, jer sve povezuju izračun cijene s promjenama referentnih vrijednosti. U biti, sve one predstavljaju podvrstu indeksne klauzule, budući da se konačni iznos novčane obveze određuje omjerom početne i završne vrijednosti referentnog pokazatelja. Glavna razlika među njima je u tome što valutna klauzula i klizna skala imaju unaprijed određenu vrstu referentne vrijednosti, dok indeksna klauzula ostavlja ugovornim stranama slobodu u njenom određivanju. Ove klauzule služe kao zaštitni mehanizmi kojima se nastoje umanjiti rizici povezani s načelom monetarnog nominalizma. Klizna skala je specifična po tome što se iznos novčane obveze veže uz troškove koji nastaju pri izvršenju ugovora, čime se osigurava ravnoteža između obveze i protuobveze. Na taj način, u slučaju rasta troškova, novčana obveza se povećava kako bi pokrila te troškove, dok se u slučaju pada troškova izbjegava

---

<sup>55</sup>Markovinović, Hrvoje, Izmjena cijene u ugovoru o građenju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2023., str. 498.

<sup>56</sup>Ibid.



neopravdana dobit ugovorne strane. Za razliku od valutne i indeksne klauzule, klizna skala nema spekulativni karakter.<sup>57</sup>

Međutim, da bi klizna skala uistinu bila učinkovita, referentne vrijednosti trebaju odražavati stvarne troškove ugovora, poput cijena rada, materijala i energenata, a ponderiranje tih elemenata mora odgovarati njihovom udjelu u ukupnim troškovima. Kod ugovora kod kojih se obveze ispunjavaju dulje vrijeme, važno je uzeti u obzir dinamiku nastanka pojedinih troškova i vremenski period njihovog utjecaja. Ispravno oblikovana klizna skala omogućava da se novčana obveza prilagođava realnim troškovima protuobveze, čime se eliminira rizik monetarnog nominalizma i osigurava stabilnost ugovornog odnosa.<sup>58</sup>

Kada je riječ o zakonskim odredbama koje uređuju ugovor o građenju, zakonodavac je odstupio od načela monetarnog nominalizma, uvodeći zakonsku kliznu skalu koja automatski prilagođava ugovorenu cijenu promjenama troškova rada i materijala. Te se odredbe primjenjuju čak i ako nisu izričito ugovorene, čime klizna skala postaje sastavni dio ugovora (*naturalia negotii*). Članci 626., 627. i 629. Zakona o obveznim odnosima definiraju njezin sadržaj tako čl. 626. regulira povećanje cijena elemenata prema kojima je određena cijena radova, čl. 627. utjecaj rasta cijena čak i kada je ugovorena fiksna cijena, a čl. 629. snižavanje cijena i za ugovore s fiksnom i za one s promjenjivom cijenom. Unatoč specifičnosti ovog zakonskog rješenja, ono nema uzora u pravnim sustavima koji su utjecali na zakonodavca pri donošenju ZOO-a, te razlozi implementiranja ovakvih odredbi nisu poznati.<sup>59</sup> S obzirom da bi se rizici koji proizlaze iz načela monetarnog nominalizma mogli smatrati jednim od motiva takvog uređenja, postavlja se pitanje zašto zakonodavac nije takvo rješenje primijenio i na slične ugovorne odnose, posebno one koje karakterizira trajnost u ispunjavanju činiidbi.<sup>60</sup>

Odredba članka 626. ZOO-a omogućuju izvođaču da traži povećanje cijene radova ako su se, neovisno o njegovu utjecaju, troškovi povećali za više od dva posto, a on je ispunio svoju obvezu. Međutim, prema stavku 2. istog članka, ako izvođač zakasni s radovima zbog vlastite krivnje,

---

<sup>57</sup> Markovinović, Hrvoje, *Izmjena cijene u ugovoru o građenju*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2023., str. 500.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid. str.501.

<sup>60</sup> Ibid. str. 502.

pravo na povećanje cijene priznaje mu se samo ako rast troškova prelazi pet posto.<sup>61</sup> Te su odredbe dispozitivne naravi, što znači da ugovorne strane mogu dogovoriti i drugačiji mehanizam prilagodbe cijena. Suprotno članku 626. koji uređuje prava izvođača glede izmjene cijene, članak 629. Zakona o obveznim odnosima (ZOO) uređuje primjenu klizne skale u slučaju smanjenja cijena elemenata potrebnih za izvođenje radova, što ide u korist naručitelja. Navedeni članak propisuje da ako su radovi izvedeni u ugovorenom roku, naručitelj može tražiti smanjenje cijene radova ako se troškovi izvedbe smanje za više od dva posto. U slučaju zakašnjenja izvođača, naručitelj ima pravo na smanjenje cijene za svako sniženje cijena elemenata na temelju kojih je cijena radova određena. Ova odredba na prvi pogled odražava pravilo koje se primjenjuje kod povećanja cijena elemenata, no analiza pokazuje određene razlike. Jedna od ključnih razlika odnosi se na vremenski okvir u kojem se uzimaju u obzir promjene cijena. Dok se kod povećanja cijena priznaju samo ona povećanja koja nastupe prije isteka ugovorenog roka, kod smanjenja cijena uzimaju se u obzir i promjene koje nastanu tijekom zakašnjelog izvođenja radova. Smatra se da ovakvo rješenje osigurava da izvođač ne profitira na štetu naručitelja ako kasni s izvršenjem ugovora.<sup>62</sup>

Najveće kritike ovakvog zakonskog uređenja vezane su upravo za prava naručitelje i izvođača, odnosno njihovu neravnotežu kada je riječ o mogućnosti traženja izmjene cijena. Tako dok pravo izvođača na povećanje cijene ovisi o pravodobnom izvršenju ugovora, pravo naručitelja na sniženje cijene nije uvjetovano urednim ispunjenjem njegovih obveza. Smatra se da takvo rješenje dovodi do dvostruke penalizacije izvođača u slučaju kašnjenja jer kod povećanja cijena mora sam snositi dodatni trošak do pet posto, dok kod smanjenja cijena naručitelj ostvaruje pravo na smanjenje bez ograničenja, čak i ako je ugovorena nepromjenjivost cijene. Kritičari ovog pristupa smatraju da bi, ukoliko zakonodavac želi financijski kazniti izvođače zbog kašnjenja, ta sankcija trebala biti primjenjiva na sve izvođače koji su u zakašnjenju, a ne samo na one kod kojih je prije nastupa zakašnjenja došlo do povećanja vrijednosti elemenata.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Čl. 626. ZOO-a

<sup>62</sup> Markovinović, Hrvoje, Izmjena cijene u ugovoru o građenju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2023., str. 507.

<sup>63</sup> Ibid. str 505.

U ugovorima s nepromjenjivom cijenom, klizna skala ostaje djelomično primjenjiva. Iako ugovorne strane mogu ugovoriti fiksnu cijenu, članak 627. ZOO-a ipak omogućuje izvođaču povećanje cijene ako troškovi izvedbe porastu za više od deset posto, pri čemu ima pravo samo na iznos iznad tog praga.<sup>64</sup> S druge strane, u istom slučaju naručitelj prema stavku 2. članka 629. ima pravo na sniženje cijene radova ako dođe do smanjenja cijena elemenata za više od deset posto, a izvođač je izveo radove u ugovorenom roku.<sup>65</sup> Među kritičarima se pojavilo pitanje pravne naravi odredbe članka 627. ZOO-a, tako da neki smatraju da su za razliku od članka 626. koji sadrži odredbe dispozitivne prirode, odredbe članka 627. prisilne naravi te da zakonodavac ne bi trebao intervenirati ako su se ugovorne strane dogovorile da će cijena biti fiksna.<sup>66</sup>

Ovakvo rješenje prema kojem je klizna skala prirodni sastojak ugovora o građenju nailazi na osude kritičara koji smatraju da bi ugovor o građenju trebao biti podvrgnut istim pravilima kao i ostali ugovori.<sup>67</sup> Međutim, s obzirom na specifične karakteristike ugovora o građenju koji obuhvaćaju dugoročne projekte u kojima najčešće dolazi do promjene cijena materijala ali i neočekivanih troškova, smatram da potpuno ukidanje ovako uređene klizne skale ne bi bilo pogodno. Naime, upravo zbog svojih specifičnosti, prvenstveno trajanja samog ugovora, smatram da klizne skale u ugovorima o građenju pružaju određenu sigurnost ugovornim stranama. Pravilo iz članka 627. Zakona o obveznim odnosima, prema kojem se cijena mijenja čak i kada je ugovorena kao nepromjenjiva možda bi trebalo napustiti, jer kao takvo ograničava autonomiju ugovornih strana i proturječi pravu ugovaratelja da isključe primjenu pravila o promijenjenim okolnostima.<sup>68</sup> Također, promijenjene okolnosti trebale bi se smatrati ozbiljnijim poremećajem od desetpostotne promjene cijene elemenata na temelju kojih se određuje cijena radova. Treba odustati i od rješenja prema kojem izvođač snosi dodatni rizik rasta cijena u slučaju kašnjenja, kao i od mogućnosti da naručitelj zahtijeva smanjenje cijene čak i kada ono ne prelazi dva postotna poena. Takav pristup nepravedno sankcionira izvođača, ne uzimajući u obzir razmjere kašnjenja.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup>Ibid. str. 508.

<sup>65</sup> Čl. 629. ZOO-a

<sup>66</sup> Gorenc, Vilim (ur.), Komentar Zakona o obveznim odnosima, str. 999.

<sup>67</sup> Hrvoje Markovinović, Izmjena cijene u ugovoru o građenju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2023. str. 510.

<sup>68</sup> Tako i Markovinović, Izmjena cijene u ugovoru o građenju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2023

<sup>69</sup> Ibid.

#### 4. NOVE POSEBNE UZANCE O GRAĐENJU

S obzirom na kontinuirane promjene u građevinskoj industriji, posebno one uzrokovane pandemijom koronavirusa te sve češće izazove s kojima se građevinski sektor susretao posljednjih godina javila se potreba za revidiranjem posebnih uzanci o građenju. Tako je na temelju 199. članka Zakona o gradnji, Hrvatska gospodarska komora zajedno sa Hrvatskom udrugom poslodavaca donijela 13. prosinca 2021. nove Posebne uzance o građenju. Njihov cilj je zapravo regulirati slične situacije koje bi se mogle pojaviti u budućnosti, a poseban značaj imaju i jer se smatra da prethodna zakonska rješenja nisu bila jasna, precizna te da su sadržavala neodređene pravne standarde. Ovo nastojanje uzima u obzir nedostatak odgovarajućih zakonskih propisa koji bi ponudili prikladna rješenja. Važno je napomenuti da, za razliku od Starih uzanci, Nove uzance uvijek vrijede, a ugovaratelji ih moraju posebno isključiti.<sup>70</sup>

Ključne promjene u odnosu na ZOO obuhvaćaju preciziranje nepredviđenih radova, jasnije definiranje vrsta ugovaranja i promjena cijene radova, kao i smanjenje praga rizika za klauzulu "fiksna cijena". Osim toga, unaprijeđeno je reguliranje situacija vezanih uz završetak radova te pitanja raskida ugovora. Uzancama su detaljnije predviđene situacije koje mogu pokrenuti institut promijenjenih okolnosti, što predstavlja značajnu razliku u odnosu na restriktivniji i nedovoljno preciziran pristup tom institutu koji propisuje ZOO.<sup>71</sup> Donošenjem novih Posebnih uzanci pokušala se uspostaviti ravnoteža između naručitelja radova i izvođača, koja je prema mnogim kritičarima pravilima ZOO-a narušena. Tako je na primjer, njima propisano da izvođač može tražiti izmjenu cijene u vremenskom rasponu širem nego što to propisuje ZOO, odnosno sve od davanja ponude do njegova ispunjena.<sup>72</sup>

Međutim, s obzirom da se one primjenjuju na ugovorne odnose koji su nastali nakon njihovog donošenja, iako su kao takve pružile svojevrsno „utočište“ za izvođače, ipak nisu ponudile rješenje za probleme s kojima su se susretali izvođači koji su svoje ugovore sklopili prije pandemije. Daljnji razvoj sudske prakse pokazat će je li ova materija uspješno razrađena na način koji može dovesti

---

<sup>70</sup> Josipović, Maja, Nove posebne uzance o građenju, Informator, br. 6715, 2022.

<sup>71</sup> Bogdan, Anđela, Nove posebne uzance o građenju potpora su investicijama, Građevinar, 2021. str. 1245.

<sup>72</sup> Uzanca br. 19., Uzanci '21

do promjena u građevinskom sektoru, a moguće je i da rješenja predviđena u uzancama potaknu zakonodavca na izmjenu zakonske regulative.<sup>73</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Pandemija koronavirusa izazvala je duboke promjene u mnogim industrijama, a građevinski sektor nije bio iznimka. Neplanirani poremećaji u nabavi materijala, poskupljenje rada i problema u logistici doveli su do značajnih fluktuacija cijena, što je stvorilo potrebu za izmjenama u postojećim ugovorima o građenju. Na temelju tih promjena, ugovorne strane morale su razmotriti mogućnost prilagodbe ugovornih odredbi, posebice u pogledu cijena, kako bi se osigurala pravednost i ravnoteža u poslovnim odnosima. Jedan od mehanizama koji je bio u primjeni tijekom pandemije bio je sustav kliznih skala, koji omogućava prilagodbu cijena u skladu s promjenama tržišnih uvjeta. Iako su takvi mehanizmi pokazali svoju funkcionalnost, praksa je pokazala da bi bilo korisno dalje razviti mehanizme za precizniju regulaciju promjena cijena. Donošenjem novih Posebnih uzanci pokušalo se bolje regulirati ravnotežu između izvođača i naručitelja, međutim one se ne primjenjuju retroaktivno, te se među kritičarima postavlja pitanje njihove pravne održivosti. Također, pandemija je ukazala na potrebu za fleksibilnošću u ugovornim odnosima, pri čemu bi ugovorne strane trebale imati veću slobodu u dogovaranju detalja o promjeni cijena. Smatram da bi se prvenstveno same ugovorne strane trebale zaštititi na način da češće unose zaštitne klauzule u svoje ugovore i tako osiguraju stvarnu vrijednost činiidbi. Dodatno, uvođenje jasnijih klauzula koje omogućuju korekciju cijena uslijed nepredvidivih okolnosti bilo bi korisno za smanjenje nesigurnosti i osiguranje pravednog odnosa između ugovornih strana.

Prema postojećim zakonskim okvirima, mehanizmi za izmjenu cijene često nisu bili dovoljno prilagodljivi, što je izazvalo nesuglasice i nesigurnost u odnosima između investitora i izvođača. U tom smislu, nužno je uvesti odredbe koje će omogućiti ugovornim stranama da se dogovore o mehanizmima promjena cijene, uzimajući u obzir specifične okolnosti projekta. Upravo nam je pandemija i njezin utjecaj na građevinske ugovore pokazala da postoji potreba za jasnijim, fleksibilnijim i pravednijim rješenjima u vezi s promjenama cijena. Iako postoje pravna rješenja koja omogućuju prilagodbu cijena, smatram da bi bilo korisno poduzeti neke izmjene postojećih zakonodavnih okvira kako bi se omogućila bolja zaštita ugovornih strana. U budućnosti bi se

---

<sup>73</sup> Josipović, Maja, Nove posebne uzance o građenju, Informator, br. 6715, 2022.

trebali razviti sustavi koji će bolje odražavati stvarne ekonomske promjene, čime će se osigurati održivi poslovni odnosi u građevinskoj industriji.

## **LITERATURA**

1. Belaj, Vlado, Rajčić, Davor, Ugovor o građenju kao temelj pravnog posla, Građevinar, vol. 60, br. 07., 2008.
2. Bogdan, Anđela, Nove posebne uzance o građenju potpora su investicijama, Građevinar, 2021.
3. Choi, A. (2021) Cost Inflation: Construction Costs and the COVID-19 Pandemic, <https://www.marcumllp.com/insights/cost-inflation-construction-costs-and-the-covid-19-pandemic>.
4. Gorenc, Vilim (ur.), Komentar Zakona o obveznim odnosima, Zagreb, 2014.
5. Hansen Seng, Does the COVID-19 Outbreak Constitute a Force Majeure Event? A Pandemic Impact on Construction Contracts, Journal of Civil Engineering Forum, May 2020, 6(2): 201-214 DOI 10.22146/jcef.54997.
6. Josipović, Maja, Nove posebne uzance o građenju, Informator, br. 6715, 2022.
7. Klarić, Petar; Vedriš, Martin, Građansko pravo, Zagreb, 2006.
8. Markovinović, Hrvoje, Izmjena cijene u ugovoru o građenju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol 60, br. 3, 2023..
9. Milotić, Ivan, Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene kod ugovora o građenju, Računovodstvo, revizija i financije, 2021.
10. Milotić, Ivan, Nove Posebne uzance o građenju i neke dvojbe (pojam, primjena, promijenjene okolnosti, fiksna cijena, povećanje cijena, ugovorna kazna), Pravo i porezi, Zagreb, 2022., br. 1/22.
11. Nikšić, Saša, Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2024, vol.45, br.1., 1-20
12. Posebne uzance o građenju (Narodne novine, br. 137/2021.)
13. Posebne uzance o građenju, Službeni list SFRJ, br. 18/77.
14. Vrhovni sud Republike Hrvatske Rev, 174/98-2 od 30. siječnja 2002.
15. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 1985/12-2 od 6. rujna 2019.
16. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2937/16-2 od 18. lipnja 2019.
17. Vukmir, Branko, Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, Zagreb, 2009.
18. Zakon o gradnji (Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19, 145/24)

19. Zakon o javnoj nabavi ( Narodne novine br. 120/16, 114/22) čl.315.

20. Zakon o obveznim odnosima (ZOO) (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21).