

# Ugovor o građenju

---

Dorotić, Ira

Master's thesis / Diplomski rad

2022

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:199:587939>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-13**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Katedra za trgovačko pravo i pravo društava

Ira Dorotić

UGOVOR O GRAĐENJU

Diplomski rad

Mentor:

prof. dr. sc. Hrvoje Markovinović

Zagreb, rujan 2022.

Ja, *Ira Dorotić*, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog 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.

## POPIS KRATICA

HGK – Hrvatska gospodarska komora

PUG – Posebne uzance o građenju

VSRH – Vrhovni sud Republike Hrvatske

VTSRH – Visoki trgovački sud Republike Hrvatske

ZOO – Zakon o obveznim odnosima

ZJN – Zakon o javnoj nabavi

ZOG – Zakon o građenju

## S A D R Ź A J

1. UVOD
2. POJMOVNA ODREĐENJA I OSNOVNA OBILJEŽJA
  - 2.1. POJAM, PRAVNA PRIRODA I OBLIK
  - 2.2. PRAVNI IZVORI
  - 2.3. OSTALA POJMOVNA ODREĐENJA
  - 2.4. UGOVORNE STRANE I NADZOR
  - 2.5. ODSUPANJE OD PROJEKTA I HITNI NEPREDVIĐENI RADOVI
3. CIJENA KOD UGOVORA O GRAĐENJU
  - 3.1. NAČIN ODREĐIVANJA CIJENE
  - 3.2. IZMJENA CIJENA KOD UGOVORA O GRAĐENJU
  - 3.3. USPOREDBA ODREDBE O NEPROMJENJIVOSTI CIJENA U ZOO-U I PUG-U
  - 3.4. INDEKSNA KLAUZULA I KLIZNA SKALA
  - 3.5. IZMJENA CIJENE KOD UGOVORA O JAVNOJ NABAVI RADOVA I  
ZAKLJUČCI VLADE
4. ODGOVORNOST ZA NEDOSTATKE
  - 4.1. PREGLED I PREUZIMANJE IZVRŠENOG DJELA
  - 4.2. VIDLJIVI I SKRIVENI NEDOSTACI
  - 4.3. PRAVA NARUČITELJA I NJEGOVIH SLJEDNIKA
5. ZAKLJUČAK

## 1. UVOD

Uvriježeno je mišljenje kako se ugovor o građenju može svrstati među složenije obveznopravne poslove. To je stoga što postoji niz okolnosti koje su vezane uz realizaciju ugovora, a mogu se naglo promijeniti.<sup>1</sup> Neke od takvih okolnosti su, primjerice, naknadne izmjene projekta, dodatni radovi koji bi se trebali izvesti, porast cijena materijala.<sup>2</sup> Zato i ne iznenađuje činjenica čestih promjena inicijalnog ugovora o građenju i potreba za sklapanjem dodataka tom ugovoru. Moderna građevinska djelatnost povezana je i s nizom drugih djelatnosti, među inima i transportom i distribucijom. Kako bi rezultat bio uspješna realizacija građevinskog pothvata, kao i u svakom ugovoru, potrebna je pravilna ravnoteža prava i obveza svih ugovornih strana. Isto tako, posebno karakteristično za ugovor o građenju, promjene su cijena elemenata na temelju kojih se određuje cijena radova, koje se mogu pojaviti u vrlo kratkim razdobljima. Spomenuto je upravo karakteristično za trenutnu situaciju na građevinskom tržištu. Cijene se mijenjaju vrlo snažno, ponekad i na razini od samo nekoliko mjeseci. Zbog toga će se u praksi često pribjegavati ugovaranju određenih zaštitnih mehanizama, a sve u cilju osiguranja stvarne vrijednosti činidbe odnosno izvedenih radova u ugovornom odnosu. Prema Zakonu o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO) ugovorom o građenju izvođač se obvezuje prema određenom projektu izgraditi u ugovorenom roku određenu građevinu na određenom zemljištu, ili na takvom zemljištu, odnosno na postojećoj građevini izvesti kakve druge građevinske radove, dok se naručitelj, s druge strane, obvezuje isplatiti mu za to određenu cijenu.<sup>3</sup> Predmet samog ugovora često je velike financijske vrijednosti. U prilog složenosti ugovora o građenju, nadalje, ide i činjenica velikog broja potencijalnih sudionika tog poslovnog pothvata. S povećanjem broja sudionika nužno dolazi i do povećanja broja i složenosti radova. Osim izvođača i naručitelja navedenih u ZOO-u, sudionici su u okviru građevinskog pothvata još i projektanti, nadzorni inženjeri, revidenti. Brojni odnosi koji se javljaju između tih osoba manifestirat će se i na odnose u okviru samog ugovora o građenju. Predmet ovog rada nisu, međutim, svi odnosi između sudionika u građevinskom pothvatu, već samo ključni odnosi koji se uspostavljaju ugovorom o građenju.

---

<sup>1</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>2</sup> Sadrić, Tomislav, Izmjene ugovora o javnoj nabavi radova zbog rasta cijena građevinskog materijala, *Pravo i porezi*, Zagreb, 2021., br. 9/21., str. 46.

<sup>3</sup> Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, čl. 620. st. 1.

Pritom se u radu neće razmatrati specifičnosti vezane uz ugovore o građenju sklopljene s odredbom „ključ u ruke“.

## 1. POJMOVNA ODREĐENJA I OSNOVNA OBILJEŽJA

### 1.1. POJAM, PRAVNA PRIRODA I OBLIK UGOVORA O GRAĐENJU

Prema odredbi čl. 620. st. 1. ZOO-a, ugovorom o građenju izvođač se obvezuje prema određenom projektu izgraditi u ugovorenom roku određenu građevinu na određenom zemljištu, ili na takvom zemljištu, odnosno na postojećoj građevini izvesti kakve druge građevinske radove, a naručitelj se prema izvođaču obvezuje isplatiti za to određenu cijenu. Dakle, osnovne su obveze ugovornih strana izvođačeva obveza da izgradi neku građevinu ili izvrši kakve druge građevinske radove i naručiteljeva obveza da izvođaču za to plati cijenu. Valja posebno istaknuti da je odredbom čl. 630. „staroga“ ZOO-a<sup>4</sup> bilo izričito propisano da je ugovor o građenju vrsta ugovora o djelu.<sup>5</sup> Takva kvalifikacija izostala je u „novom“ ZOO-u, stoga se u često postavljalo pitanje je li ugovor o građenju i dalje vrsta ugovora o djelu. U pravnoj teoriji izražen je stav da ugovor o građenju i dalje jest vrsta ugovora o djelu.<sup>6</sup> I u sudskoj praksi pronalazimo slučajeve koji to potvrđuju.<sup>7</sup> Može se reći da, iako više nije izričito određen kao ugovor o djelu, za ugovor o građenju i dalje dolazi u obzir, *mutatis mutandis*, supsidijarna primjena odredaba ugovora o djelu. Izostavljanje izričite odredbe kako se radi o vrsti ugovora o djelu nije promijenilo pravnu narav ugovora o građenju. S druge strane, izričito je novim ZOO-om propisano kako se na sva prava naručitelja prema izvođaču za nedostatke građevine primjenjuju odgovarajuće odredbe ugovora o djelu, ako posebnim odredbama nije drugačije određeno.<sup>8</sup> Dakle, ovdje se određuje primjena samo odredaba o odgovornosti za nedostatke što vrijede za ugovore o djelu na ugovore o građenju. Te odredbe, kojima se uređuje odgovornost za materijalne nedostatke, oslonjene na druge odredbe kojima se uređuje taj ugovor o djelu pa

---

<sup>4</sup> Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine 53/91, 73/91, 3/94, 7/96, 112/99

<sup>5</sup> Periša, Igor, Ugovor o građenju, Pravo u gospodarstvu: časopis za gospodarsko-pravnu teoriju i praksu, 58(2019), str. 782.

<sup>6</sup> Tako npr. V. Gorenc, Komentar Zakona o obveznim odnosima, Narodne novine, 2014., str. 971.: „Ako se, dakle, na ugovore o građenju izričito predviđa primjena odredaba ugovora o djelu koje uređuju odgovornost za nedostatke građevine, smatramo da nema razloga da se i druge odredbe ugovora o djelu ne primijene i na ugovore o građenju, u slučajevima kada za neko pitanje u tom ugovoru nema odgovarajućih posebnih odredaba.“

<sup>7</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske Revt-227/15-2 od 23. studenoga 2016.

<sup>8</sup> ZOO, čl. 631.

se može zaključiti da bez tumačenja odredbi ugovora o djelu nije moguće potpuno cjelovito utvrditi odgovornost izvođača i obveze naručitelja.<sup>9</sup>

Kako bi ugovor o građenju bio valjan i proizvodio pravne učinke, potrebno je sklapanje istog u pisanom obliku. Suprotno tomeza ugovor o djelu takva obveza propisanog oblika ne postoji te ugovor o djelu proizvodi pravne učinke, i valjan je, ako nije sklopljen u pisanom obliku. U slučaju nepostojanja potrebnog oblika, ZOO u čl. 290. st. 1. kao sankciju predviđa ništetnostugovora, odnosno taj ugovor neće proizvoditi pravni učinak. Za sve kasnije izmjene i dopune ugovora također vrijedi istaknuti zahtjev za sklapanje u pisanom obliku. Ipak, pravovaljane su kasnije usmene dopune o sporednim točkama o kojima u ugovoru nije ništa rečeno, ali uz uvjet da to nije protivno cilju radi kojega je oblik propisan.<sup>10</sup> Za svako odstupanje od projekta, odnosno ugovorenih radova izvođač isto tako mora imati pisanu suglasnost naručitelja.<sup>11</sup> Posebna odredba ZOO-a (čl. 623. st. 1. i 2.) određuje da za svako odstupanje od projekta, odnosno ugovorenih radova izvođač mora imati pisanu suglasnost naručitelja, a ako je nema, ne može zahtijevati povećanje ugovorene cijene, osim ako se radio hitnim i nepredviđenim radovima iz čl. 624. ZOO-a.<sup>12</sup> Za ugovor o građenju koji je sklopljen usmeno, a koji se nije počeo ostvarivati, smatra se da nema pravni učinak.<sup>13</sup> Međutim, ugovor će se smatrati pravovaljanim premda nije sklopljen u pisanom obliku, ako su ugovorne strane izvršile u cijelosti ili u pretežnom dijelu obveze koje iz njega nastaju.<sup>14</sup> Posljednje proizlazi iz čl. 294. ZOO-a kojim se regulira naknadno osnaženje ugovora (tzv. konvalidacija) kojem nedostaje potreban oblik. Ugovor o građenju ne predstavlja iznimku od tog zakonskog pravila.

## 1.2. PRAVNI IZVORI

Jednom riječju, pravni izvori koji uređuju sklapanje i sam ugovor o građenju mnogobrojni su. Odredbe ZOO-a su osnovne, temeljne za tu vrstu ugovora, ali svakako se ne bi trebalo ograničiti samo na njih. Osim odredaba ZOO-a, pravo građenja je sadržano i u posebnim propisima o građenju. Neki od važnijih zakona koji uređuju materiju ugovora o građenju su: Zakon o gradnji<sup>15</sup> (u daljnjem tekstu: ZOG), Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i

<sup>9</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 971.

<sup>10</sup> Periša, *op. cit.* (bilj. 5), str. 783.

<sup>11</sup> ZOO, čl. 623. st. 1.

<sup>12</sup> Tako Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 974, a tako i Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž 3544/05-4 od 24. ožujka 2009.

<sup>13</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske Rev-2261/85 od 27. veljače 1986.

<sup>14</sup> Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-1247/85 od 12. 12. 1985., Pž-2473/04-3 od 28. lipnja 2005.

<sup>15</sup> Zakon o gradnji, Narodne novine 153/13, 20/17, 39/19, 125/19



gradnje<sup>16</sup> i Zakon o građevnim proizvodima<sup>17</sup>. ZOG naglašava tzv. upravno uređenje građenja, a njegov cilj svakako nije izmjena odredaba ZOO-a.<sup>18</sup>

U obveznim odnosima među trgovcima primjenjuju se, kao dopunski izvor obveznog prava tzv. trgovački običaji, koji se, ako su kodificirani, nazivaju uzancama. Nastaju kao posljedica ujednačavanja poslovne prakse među sudionicima u prometu, pa zbog tako ustaljenog običaja trgovci međusobno očekuju postupanje u skladu s njim.<sup>19</sup> Trgovački običaji primjenjuju se među trgovcima kada su njihovu primjenu izrijeком ugovorili.<sup>20</sup> Primjenjuju se i u slučaju ako ih trgovci redovito primjenjuju, a nisu izrijeком ili prešutno isključili njihovu primjenu.<sup>21</sup> Trgovački običaji i praksa koju su trgovci međusobno razvili, za čiju su primjenu ispunjene pretpostavke iz ZOO-a, primjenjuju se i ako su suprotni dispozitivnom propisu. Usporedbe radi, stari ZOO je propisivao obrnuto, dispozitivni propis bio je po pravnoj snazi ispred trgovačkog običaja. Za zakonodavca bi bilo vrlo teško predvidjeti u ZOO-u ili drugom općem aktu sva pravila ugovaranja iz neke djelatnosti pa se uzance, u tom smislu, javljaju kao dopuna odnosno prilagodba dispozitivnih pravnih pravila.<sup>22</sup> Prve Posebne uzance o građenju koje su se primjenjivale bile su one koje je 1977. godine donijela Skupština Privredne komore Jugoslavije 1976.<sup>23</sup> One su se primjenjivale gotovo četrdeset godina. Okolnosti se u poslovima građenja kontinuirano mijenjaju. To je utjecalo i na promjenu trgovačke prakse, uzance su postale nesvrhovite te je s vremenom nastala potreba da se ti poslovni običaji nanovo kodificiraju i to utvrđivanjem novih Posebnih uzanci o građenju.<sup>24</sup> Podloga za donošenje novih Posebnih uzanci o građenju (u daljnjem tekstu: PUG) nalazi se u čl. 199. ZOG-a. Njime se ovlastilo Hrvatsku gospodarsku komoru i Hrvatsku udrugu poslodavaca da, uz suglasnost nadležnog ministarstva, a u suradnji sa stručnim komorama i udrugama utvrde nove Posebne uzance. Prvi puta nakon 1977. objavljene su nove Posebne uzance o građenju, krajem 2021. godine. Ove se uzance, međutim, ukazuju pristranima i teško da doista predstavljaju kodificirane običaje koji su prisutni na tržištu, o čemu će se nešto više izložiti u nastavku. Nadalje, uzancama se materija ugovora o građenju uređuje djelomično slično uređenju u ZOO-u. Isto tako, neke su uzance u suprotnosti s apstraktnim odredbama ZOO-a. Opravdano se, zato, postavlja pitanje odražavaju

---

<sup>16</sup> Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, Narodne novine 78/15, 118/18, 110/19

<sup>17</sup> Zakon o građevnim proizvodima, Narodne novine 76/13, 30/14, 130/17, 39/19, 118/20

<sup>18</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 975.

<sup>19</sup> Klarić, Petar; Vedriš, Martin, Građansko pravo, Zagreb, 2006., str. 22.

<sup>20</sup> ZOO, čl. 12. st. 1.

<sup>21</sup> *Ibid.*, st. 2.

<sup>22</sup> Milić, *op. cit.* bilj (1), str. 21.

<sup>23</sup> Posebne uzance o građenju, Službeni list SFRJ 18/77

<sup>24</sup> Ljubenko, Mićo, Nove Posebne uzance o građenju, Informator, 64(2016), str. 1

li te uzance stvarnu praksu među trgovcima, ili je pak riječ o *ad hoc* rješenjima koja su zapravo kreirane, a nisu posljedica stvarnosti u pravnom prometu.<sup>25</sup> Kritizira se kako utvrđivanje i objava PUG-a predstavlja samo mjeru komorskih tijela kojima se pokušalo jače zaštititi izvođače i osigurati im povoljniju poziciju na graditeljskom tržištu. Praktični problem jest u tome ako uzance ne predstavljaju stvarnost odnosno ustaljenij poslovnu praksu, što bi kao kodificirani običaji trebali biti.<sup>26</sup> Njihovo utvrđivanje uslijedilo je u okolnostima koji su prouzročeni pandemijom i poremećajima na graditeljskom tržištu. „Smisao uzanci jest da one ili mijenjaju dispozitivno zakonsko uređenje među trgovcima ili da postojeće zakonsko uređenje dodatno razrađuju.“ To znači da je nepotrebno uzancama ponavljati zakonsko uređenje i u njima navoditi apstraktna pravila obveznog prava, što bi bilo u potpunosti nesvrhovito.<sup>27</sup> PUG su, također, zapravo pogrešno odredile da se primjenjuju na sve vrste ugovora o građenju, a što je protivno relevantnim odredbama ZOO kojima se kogentno određuje da je isključena automatska primjena ne samo trgovačkih običaja nego i svih pravnih običaja među sudionicima u obveznim odnosima koji nisu trgovci.<sup>28</sup>

Svakako, i sam ugovor o građenju kojeg sklapaju ugovorne strane predstavlja pravni izvor za sebe. Odredbe ZOO-a koje se tiču ugovora o građenju su većinom dispozitivne naravi, što znači da ugovorne strane mogu urediti svoje odnose po slobodnoj volji.

Subjektima koji sklapaju ugovore o građenju u inozemstvu na raspolaganju stoje svojevrsni opći uvjeti, čija je uporaba danas vrlo razgranata.<sup>29</sup> Ovdje svakako valja spomenuti FIDIC-ove opće uvjete za izvođenje građevinskih radova.<sup>30</sup>

### 1.3. OSTALA POJMOVNA ODREĐENJA

Zakonska definicija ugovora o građenju određuje da se odredbe zakona odnose na one ugovore kojima je svrha izgradnja građevine. Prema čl. 621., pod građevinom se razumijevaju zgrade, brane, mostovi, tuneli vodovodi, kanalizacije, ceste, željezničke pruge, bunari i ostale građevine čija izrada zahtijeva veće i složenije radove. Objekti koji su navedeni tom odredbom samo su primjeri, što znači da takvo zakonsko nabranje nije iscrpno. Na to upućuje zakonska formulacija da se pod pojmom građevine razumije i bilo koja ostala građevina čija izrada

---

<sup>25</sup> Milotić, Ivan, Građenje, ugovor o građenju i pravni okvir obveznog prava, Izbor najvažnijih aktualnih pitanja, Pravo i porezi, br. 7-8, 2022., str. 15.

<sup>26</sup> *Ibid.*, str. 16.

<sup>27</sup> Milotić, *op. cit.* (bilj. 1), str. 22.

<sup>28</sup> ZOO, čl. 12. st. 4.

<sup>29</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 975.

<sup>30</sup> Međunarodna federacija savjetodavnih inženjera (*Federation Internationale Des Ingenieurs-Conseils*; FIDIC)

zahtijeva veće i složenije poslove. Tumačenjem ove zakonske odredbe naizgled se formira stajalište kako se na sve ostale radove manjeg značenja trebaju primjenjivati odredbe ugovora o djelu. Međutim, pojam građevine definiran je i u ZOG-u i to na drugačiji, pojmovno širi način. Tako je građevina definirana kao građenjem nastao i s tlom povezan sklop, izveden od svrhovito povezanih građevnih proizvoda sa ili bez instalacija, sklop s ugrađenim postrojenjem, samostalno postrojenje povezano s tlom ili sklop nastao građenjem.<sup>31</sup> „Nema opravdanja dijeliti pravila ugovora o građenju na ugovore kojima se obavljaju radovi na građevini u smislu ZOO-a, od ostalih radova građenja.“<sup>32</sup> Radi se, zapravo, o tome da se složeniji problemi mogu pojaviti i kod onih građevina čija izrada zahtijeva veće složenije radove, ali isto tako i kod onih čija se izrada čini jednostavnija.<sup>33</sup>

ZOG definira i pojam građenja kao postupka. Prema čl. 3. st. 1. toč. 10., građenje je izvedba građevinskih i drugih radova (pripremni, zemljani, konstruktorski, instalaterski, završni te ugradnja građevnih proizvoda, opreme ili postrojenja) kojima se gradi nova građevina, rekonstruira, održava ili uklanja postojeća građevina. Taj bi pojam prema ZOG-u tako obuhvatio i neke obrtničke radove, koji bi se inače kvalificirali kao ugovori o djelu (npr. uvođenje struje, instalaterski radovi i sl.), ali koji zapravo, u skupnosti s drugim radovima građenja koji se izvode, predstavljaju ugovor o građenju.<sup>34</sup> Zato prilikom tumačenja odredbi ugovora o građenju treba promatrati i pravila ugovora o djelu, a koja zajedno tumače materiju ugovora o građenju.<sup>35</sup>

#### 1.4. UGOVORNE STRANE I NADZOR

Iz definicije ZOO-a proizlazi da u ovom pravnom poslu sudjeluju najmanje dvije ugovorne strane: naručitelj i izvođač. Naručitelj je fizička ili pravna osoba koja je ugovorom naručila izgradnju određene građevine ili izvođenje kakvih drugih građevinskih radova. Izvođač je, s druge strane, fizička ili pravna osoba koja se ugovorom prema naručitelju obvezala izgraditi građevinu odnosno izvesti kakve druge građevinske radove. U pravilu, izvođač je pravna osoba koja je registrirana za obavljanje djelatnosti u graditeljstvu, iako se često kao izvođači javljaju i fizičke osobe koje u poslovnom prometu nastupaju kao obrtnici. Ugovor sklapaju naručitelj radova i izvođač nakon što se obave prethodne radnje i prikupi ostala dokumentacija projekta.

---

<sup>31</sup> ZOG, čl. 3. st. 1. toč. 11.

<sup>32</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 972.

<sup>33</sup> Tako Gorenc, a tako i sudska praksa: Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-5758/04-32 od 8. rujna 2007. i Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 128/08-2 od 18. rujna 2008.

<sup>34</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 980.

<sup>35</sup> *Ibid.*

U nju se ubrajaju idejni projekt, glavni projekt i izvedbeni projekt.<sup>36</sup> Prema ZOG-u, sudionici gradnje su: investitor, projektant, izvođač, nadzorni inženjer i revident. Vidljivo je da ovaj zakon ne poznaje pojam naručitelja, već investitora. Investitor je pravna ili fizička osoba u čije se ime gradi građevina, ali investitor može ujedno biti i izvođač.<sup>37</sup> Projektant je fizička osoba koja prema posebnom zakonu ima pravo uporabe strukovnog naziva ovlaštenu arhitekt ili ovlaštenu inženjer i koji je odgovoran da projekt s lokacijskom dozvolom, odnosno uvjetima za građenje građevina propisanim prostornim planom te da ispunjava temeljne zahtjeve za građevinu, zahtjeve propisane za energetska svojstva zgrada i druge propisane zahtjeve i uvjete.<sup>38</sup> Izvođač je osoba koja gradi ili izvodi pojedine radove na građevini.<sup>39</sup> Nadzorni inženjer je fizička osoba koja prema posebnom zakonu ima pravo uporabe strukovnog naziva ovlaštenu arhitekt ili ovlaštenu inženjer i provodi u ime investitora stručni nadzor građenja.<sup>40</sup> Konačno, revident je fizička osoba ovlaštena za kontrolu projekata.<sup>41</sup>

Što se tiče nadzora, izvođač je dužan omogućiti naručitelju stalan nadzor nad radovima u kontrolu količine, kakvoće i sukladnosti ugrađenih proizvoda.<sup>42</sup> Nadzor se odnosi na radove, ali isto tako i na nadzor samih materijale koji se koriste prilikom izgradnje građevine.<sup>43</sup> Odredba čl. 622. ZOO-a uključila je obveze iz ZOG-a koje se odnose na dokazivanje uporabljivosti i stavljanje u promet građevinskih proizvoda (tzv. sukladnost ugrađenih proizvoda). Tehnička svojstva građevinskih proizvoda i dopuštenost njihova korištenja danas su, što prije nisu bili, uređeni posebnim Zakonom o građevnim proizvodima. Interes je naručitelja da mu se omogući stalan nadzor. Iz odredbe o nadzoru građenja proizlazi da je to pravo naručitelja, a ne obveza.<sup>44</sup> To pravo inače pripada svakom naručitelju nekog građenja, neovisno o tome je li riječ o složenim ili manje složenim građevinskim radovima.<sup>45</sup> Kod određenih ugovora o građenju postoji i zakonska obveza provođenja stručnog nadzora. To je određeno u odredbi čl. 59. st. 1. ZOG kojom se propisuje kako se stručni nadzor provodi prilikom građenja svih građevina i izvođenja svih radova za koje se izdaje građevinska dozvola i/ili uporabna dozvola, ako ZOG-

---

<sup>36</sup> Dujčić, Nikolina, Ugovor o građenju s osvrtom na odgovornost za nedostatke i bitne zahtjeve za građevinu, Hrvatska pravna revija, 10 (2010), str. 22.

<sup>37</sup> ZOG, čl. 49. st. 1., čl. 50. st. 1.

<sup>38</sup> ZOG, čl. 51. st. 1. i 2.

<sup>39</sup> ZOG, čl. 53. st. 1.

<sup>40</sup> ZOG, čl. 56. st. 1.

<sup>41</sup> ZOG, čl. 61. st. 1.

<sup>42</sup> ZOO, čl. 622.

<sup>43</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 981.

<sup>44</sup> Momčinović, Hrvoje, Ugovor o građenju, Hrvatska pravna revija, 2 (2002), str. 55.

<sup>45</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 982.

om nije drugačije propisano. ZOO ne uređuje pobliže postupak nadzora, već razrađene odredbe o tome sadrži ZOG. U pravilu, građenje će nadzirati nadzorni inženjer kao ovlaštenu arhitekt, a o poslovima nadzora sklopit će ugovor između ovlaštenu arhitekt i naručitelj. Nadzorni inženjer ovlašten je obavljati faktične radnje u vezi s kontrolom izvođenja radova, primjerice može davati upute i naloge vezane za izvođenje radova, nadzirati izvode li se radovi u skladu s ugovorom i sl.<sup>46</sup> Prema stajalištu sudske prakse, nadzorni inženjer nije ovlašten preuzimati za naručitelja imovinske obveze prema izvođaču, stoga on nije ovlašten mijenjati projekt i tehničku dokumentaciju niti ugovorenu cijenu ili druge odredbe ugovora; nije ovlašten s izvođačem ugovarati druge radove i više radova, osim ako je za to od naručitelja posebno ovlašten. Isto tako, nije ovlašten odobriti isplatu naknadno izvedenih radova niti njihovo izvođenje.<sup>47</sup>

### 1.5. Odstupanje od projekta i hitni nepredviđeni radovi

Projekt kao takav nije definiran ZOO-om, ali ZOG razlikuje više vrsta projekata. Projekti se razlikuju prema stupnju razrade. Pritom se razlikuju idejni projekt, glavni projekt, izvedbeni projekt, projekt uklanjanja građevine i tipski projekt. Temeljni projekt za izvođenje radova je glavni projekt. On je mjerodavan i za odstupanje od ugovora. Osim u glavnom projektu, uvjeti građenja mogu biti propisani i samim ugovorom o građenju i stoga se izvođač mora pridržavati pored projekta i opsega ugovorenih radova sadržanih i u ugovoru o građenju.<sup>48</sup> „Projekt građevine dakle čini sastavni dio ugovora, pa je izvođač u obvezi izvesti one radove koji su određeni projektom građevine sa pripadajućom tehničkom dokumentacijom.“<sup>49</sup> Glavni projekt je skup međusobno usklađenih projekata kojima se daje tehničko rješenje građevine i dokazuje ispunjavanje temeljnih zahtjeva za građevinu te drugih propisanih i određenih zahtjeva i uvjeta<sup>50</sup>, a može sadržavati, ovisno o vrsti građevine, arhitektonski projekt, građevinski projekt, elektrotehnički projekt i strojarski projekt.<sup>51</sup> Izvedbenim projektom razrađuje se tehničko rješenje dano glavnim projektom.<sup>52</sup> Projektom uklanjanja građevine u osnovi se tehnički razrađuju rješenja, odnosno postupak i način uklanjanja građevine i stvari koje se u njoj nalaze.<sup>53</sup> Tipski projekt izrađuje se za predgotovljene dijelove građevine za koje je dokazano

<sup>46</sup> Periša, *op. cit.* (bilj. 5.), str. 793.

<sup>47</sup> Tako Periša, a tako i Vrhovni sud Republike Hrvatske Revt-38/03-2 od 18. ožujka 2003.

<sup>48</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 984

<sup>49</sup> Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-3133/02 od 21. siječnja 2003.

<sup>50</sup> Zakon o gradnji, čl. 68. st. 1.

<sup>51</sup> ZOG, čl. 69. st. 1

<sup>52</sup> ZOG, čl. 74. st. 1

<sup>53</sup> ZOG, čl. 76.

da se izvode prema odredbama ZOG-a i za koje to nije potrebno dokazivati u glavnom projektu.<sup>54</sup> Ako se radovi građenja ne obavljaju na temelju projekta, nego na temelju drugih isprava koje nemaju značaj projekta u smislu odredaba ZOG-a, kao što su npr. skice ili fotografije, isto ne oduzima tom pravnom poslu značaj ugovora o građenju.<sup>55</sup>

Nerijetko se u praksi javlja potreba za odstupanjem od početnog projekta građenja, odnosno ugovorenih radova. Svaki je graditeljski pothvat povezan s nizom potencijalnih nepredvidivosti pa često dolazi do potrebe da se odstupi od projekta. Budući da odstupanje od projekta znači ujedno i izmjenu ugovora, potreban je pisani oblik suglasnosti naručitelja. Pritom je dovoljno da u konkretnom slučaju naručitelj dasuglasnost u pisanom obliku, a nije potrebno da obje ugovorne strane u pisanom obliku izjave da su suglasne s tom promjenom. Naručitelj to može učiniti primjerice u posebnoj ispravi ili pak upisivanjem takve suglasnosti u postojeći ugovor ili u građevinski dnevnik. Navedeno je nužna posljedica općeg pravila koje vrijedi za ugovor o građenju prema kojem taj ugovor mora biti sklopljen u pisanom obliku. Izvođač, s druge strane, može pristati na takvu suglasnost čak i konkludentno, samim time što će građevinu izgraditi, odnosno nastaviti graditi prema izmijenjenom projektu.<sup>56</sup> Pritom valja podsjetiti da izvođač ne može zahtijevati povećanje ugovorne cijene ako je radove izveo bez pisane suglasnosti naručitelja.<sup>57</sup> Naručitelj može čak i ovlastiti nadzornog inženjera da djeluje u njegovo ime. Tada će i pisana suglasnost nadzornog inženjera biti dovoljna za obvezivanje naručitelja na plaćanje dodatnih radova.<sup>58</sup>

Ipak, pravilo o tome da izvođač može odstupiti od projekta građenja odnosno ugovorenih radova samo uz pisanu suglasnost ima iznimku. Nepredviđene radove izvođač može izvesti i bez prethodne suglasnosti naručitelja ako zbog njihove hitnosti nije mogao pribaviti tu suglasnost.<sup>59</sup> Za poduzimanje ovakvih radova potrebno je da su kumulativno zadovoljeni kriteriji hitnosti i nepredviđenosti. Pod hitnim radovima razumijevaju se „radovi čija izvedba ne trpi odgađanje jer bi njihovim odgađanjem mogla nastati još veća šteta.“<sup>60</sup> Pod nepredviđenim radovima razumijevaju se „radovi koji nisu bili predviđeni projektom, specifikacijama ili ugovorom.“<sup>61</sup> Koji su to nepredviđeni radovi, ZOO određuje taksativno.

---

<sup>54</sup> ZOG, čl. 77.

<sup>55</sup> Tako npr. Periša, *op. cit.* (bilj. 5), str. 790.

<sup>56</sup> *Ibid.*, str. 794.

<sup>57</sup> ZOO, čl. 623. st. 2.

<sup>58</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 984

<sup>59</sup> ZOO, čl. 624. st. 1.

<sup>60</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 986.

<sup>61</sup> *Ibid.*

Navodi se da su to radovi koje je nužno izvesti: 1. zbog osiguranja stabilnosti građevine, sprječavanja opasnosti za život i zdravlje ljudi, okoliš, prirodu, druge građevine i stvari ili stabilnost tla na okolnom zemljištu a izazvana je izvanrednim i neočekivanim događajima, 2. radi sprječavanja nastanka štete uslijed tih događaja, te 3. po naredbi mjerodavnog tijela javne vlasti. Ovi nepredviđeni radovi moraju biti izazvani izvanrednim i nepredviđenim događajima (npr. neočekivanom poplavom, potresom, požarom i sl.). Prva dva slučaja daju odluku o tome je li potrebno izvesti takve radove i postoji li potreba hitnosti njihova izvođenja u ruke izvođača. U trećem slučaju radi se o radovima koji su potrebni temeljem odluke mjerodavnog tijela javne vlasti. Radi se, dakle, o izmjeni ili dopuni ugovora o kojoj ne odlučuju sporazumno ugovorne strane nego samo izvođač. PUG iz 1977. u nepredviđene radove za koje izvođaču nije potrebna suglasnost naručitelja svrstavale su i radove nužne za osiguranje pravilnog tijeka radova i normalno korištenje izgrađenog objekta. Iako ih je ovlašten izvesti i bez prethodne suglasnosti naručitelja, izvođač je dužan bez odgađanja obavijestiti naručitelja o tim pojavama i poduzetim mjerama. Na ovu posebnu situaciju primjenjuje se opće pravilo ZOO-a o odgovornosti zbog propuštanja obavijesti. Opće je pravilo obveznog prava da ugovorna strana koja je dužna obavijestiti drugu stranu o činjenicama što su od utjecaja na njihov međusobni odnos odgovara za štetu koju pretrpi druga strana zbog toga što nije bila na vrijeme obaviještena.<sup>62</sup> Paralelno, prema starim PUG, uzanci br. 8, bilo je propisano da je ugovaratelj dužan pravovremeno obavijestiti suugovaratelja o činjenicama koje utječu na ispunjenje ugovora, kao što su smetnje u ispunjenju ugovora, promjena okolnosti i sl. U novim PUG ta je uzanca izostavljena. Za nepredviđene radove koji su morali biti izvedeni izvođač ima pravo na pravičnu naknadu,<sup>63</sup> koja će ovisiti o okolnostima konkretnog slučaja. Prema jednom slučaju iz sudske prakse, sud je ocijenio da se radilo o „potrebi sprječavanja nastanka štete za naručitelja i da se izvođač stoga osnovano pozvao na to da je izveo hitne nepredviđene radove, u situaciji kada je, da bi pronašao vodovodne cijevi na koje je trebalo priključiti objekt, kopao ponovno nakon prvih iskopa pri kojima nije pronašao cijevi na mjestu gdje mu je rečeno da se one nalaze, jer se u protivnom naručitelj ne bi mogao priključiti na vodovodnu mrežu.“<sup>64</sup> Kao suprotnost, prilaže se ocjena suda o tome da se ne radi o radovima koji su bili izazvani izvanrednim i neočekivanim događajem kada je izvođač izveo radove „razupiranja rova“ da bi osigurao sigurnost za svoje radnike, jer je takvu mogućnost trebao predvidjeti s obzirom na opis radova i kategoriju

---

<sup>62</sup> ZOO, čl. 348.

<sup>63</sup> ZOO, čl. 624. st. 4.

<sup>64</sup> Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-4248/04-3, od 7. veljače 2006.

zemlje.<sup>65</sup> Konačno, ako bi zbog tih radova ugovorena cijena morala biti znatno povećana, naručitelj može raskinuti ugovor, pri čemu je dužan bez odgađanja obavijestiti izvođača.<sup>66</sup> Prema čl. 624. st. 6. ZOO-a, u slučaju raskida ugovora naručitelj je dužan isplatiti izvođaču odgovarajući dio cijene za već izvedene radove, a i pravičnu naknadu za učinjene nužne troškove.

## 2. CIJENA KOD UGOVORA O GRAĐENJU

Kao što je već spomenuto, graditeljski pothvati po svojoj su naravi složeno i usko povezani s mnogim nepredvidivim rizicima i drugim čimbenicima, unutarnjim i vanjskim. Ta se nesigurnost i nepredvidivost prenosi na sve subjekte koji su povezani graditeljskim pothvatom. Neki od tih rizika mogu se unaprijed odrediti, ali kod nekih to i nije slučaj.<sup>67</sup> Stoga se često postavlja pitanje mogu li naknadne promjene u kretanju cijena materijala, rada i drugih elemenata prema kojima se određuje cijena za izvođenje građevinskih radova utjecati na promjenu ugovorene cijene građenja.

U tom pogledu valja podsjetiti da hrvatsko obvezno pravo stoji na strani ugovornog načela *pacta sunt servanda*. Odstupanja od tog načela moraju biti iznimna. Kada je riječ o ugovoru o građenju, ZOO uređuje način određivanja cijene u ugovoru, ali i mogućnost izmjene ugovorene cijene (pa čak i kad je ugovoreno da se cijena neće mijenjati), mogućnost raskida ugovora zbog povećane cijene i pravo naručitelja na sniženje ugovorne cijene.

### 2.1. NAČIN ODREĐIVANJA CIJENE

Već u čl. 620. ZOO-a kojim se daje definicija ugovora o građenju navedeno je da je naručitelj kao protučinidbu izvođačevoj činidbi dužan platiti cijenu. kod ugovora o građenju cijenu ne čini samo vrijednost izvedenih radova. Logično, u tu su cijenu ubrojani svi troškovi za rad, transport, zatim plaće, pripremni troškovi i još mnogi drugi izdaci izvođača koji su nužni kako bi se potpuno dovršili ugovoreni radovi.

Postoji nekoliko načina određivanja cijene kod ugovora o građenju. Svaki način za sebe uređuje buduću podjelu rizika među ugovornim stranama. ZOO predviđa dva načina određivanja cijene radova. Tako se cijena radova može odrediti po jedinici mjere ugovorenih radova (jedinčna

---

<sup>65</sup> Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-5532/11-4 od 27. travnja 2012.

<sup>66</sup> ZOO, čl. 624. st. 5.

<sup>67</sup> Milotić, Ivan, Zakon o obveznim odnosima i izmjene cijena kod ugovora o građenju, Pravo i porezi, Zagreb, 10 (2021), str. 12.



cijena) ili u ukupnom iznosu za cijelu građevinu (ukupno ugovorena cijena). U literaturi se, međutim, ističe kako su u praksi prisutni i drugi načini na koje se može odrediti cijena radova. To su, primjerice, 1. jedinična cijena (*unit price method*), 2. paušalna cijena (*lump sum method*), 3. naknada troškova (*cost reimbursable pricing method* ili *cost plus percentage contracts*) te 4. cijene određene na jedan od navedenog načina.<sup>68</sup> Kod velikih investicijskih radova, ugovaranje jediničnih cijena je najčešći način ugovaranja cijena. Kod tog se načina konačno izvedeni radovi mjere i procjenjuju prema unaprijed dogovorenom troškovniku ili formuli pojedinih cijena, što je glavno obilježje ugovaranja jedinične cijene.<sup>69</sup> Takvi se ugovori nazivaju i *measurement and value contracts*.<sup>70</sup> Ovakva cijena može se ugovoriti kada je ugovorene radove moguće podijeliti na jedinice mjere. Tako npr., ako predmet ugovora obuhvaća iskope, moguće je cijenu ukupnih radova odrediti po kubičnom metru iskopa, cementiranje po kubičnom metru, po toni cementa...<sup>71</sup> Za to je potrebna vrlo dobra i precizna razrada projekta jer vrste radova i količine moraju biti unaprijed poznate.<sup>72</sup> Konačna cijena predstavlja umnožak jedinične cijene s količinom izvedenih radova. Ugovaranje jediničnih cijena može se primijeniti i u kombinaciji s drugim načinima određivanja cijena, tako da se npr. za jedan dio ugovori paušalni iznos, a za drugi dio jedinične cijene. Paušalnu cijenu ZPOO naziva ukupno ugovorenom cijeno. Ovaj način također pretpostavlja precizno određenu dokumentaciju. Izvođač u slučaju ugovaranja te „*lump sum*“ ima pravo samo na onu cijenu koju je ugovorio, bez obzira na to kakvi bi bili njegovi stvarne troškove izvođenja radova, jesu li oni veći ili manji, pod pretpostavkom da nije izvodio posebno odobrene dodatne radove.<sup>73</sup> Može se reći da je izvođač na sebe preuzeo taj rizik pogrešne procjene potrebnih količina jer on sam snosi višak radova i veće količine od onih koje je predmnijevao da će biti potrebni kad je formirao svoju cijenu koju je ponudio naručitelju. Valja naglasiti da ugovaranje paušalne cijene ne isključuje ugovaranje klizne skale, indeksnih ili valutnih zaštitnih klauzula kao zaštitnih mehanizama. Paušalna cijena ili neki njezini dijelovi mogu se mijenjati. U praksi, može se ugovoriti i plaćanja na osnovi naknade stvarnih troškova ili *cost reimbursable prices* ili skraćeno *cost plus*. Iz engleskog naziva može se zaključiti da se radi o takvom načinu određivanja cijene kod kojeg u trenutku sklapanja ugovora konačna cijena radova nije poznata. Riječ je o tome da se u početku ne može utvrditi točan opseg radova ili je primjerice riječ o izgradnji neke eksperimentalne građevine za koju

---

<sup>68</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 989.

<sup>69</sup> *Ibid.*, str. 990.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.* str. 991.

nije sigurno kakvi će se problemi u njezinoj gradnji javiti.<sup>74</sup> Naručitelj ovdje snosi rizik svakog povećanja cijene. Ostalim sudionicima odnosa interes je da cijena bude što veća, jer što je cijena veća to je veća i njihova zarada.<sup>75</sup> Izvođači građevinskih radova zbog vrijednosti predmeta ugovora i kompleksnosti posla najčešće traže određeni iznos kao predujam koji se naziva avans. On se traži primjerice za izvođenje pripremnih radova. Najčešće se taj iznos kreće od 5% do 20% od ukupno ugovorenog iznosa posla.<sup>76</sup> Naravno, nisu sva plaćanja ista, ona ovise o vrsti posla i o trajanju radova, mogućim komplikacijama i sl. Ugovorne strane zato mogu slobodno ugovoriti način plaćanja koji najbolje odgovara njihovim potrebama.

## 2.2. IZMJENA CIJENA KOD UGOVORA O GRAĐENJU

Već je spomenuto kako snažne i trenutačne izmjene cijena elemenata u graditeljstvu, koje su posebno prisutne u skorije vrijeme, dovode u pitanje održivost načela *pacta sunt servanda* u konkretnom obveznopravnom odnosu. Uz takve situacije posljedično su vezane određene korekcije pravnog odnosa. Te će se korekcije ponajprije odnositi na cijenu radova. U okvirima uređenja ugovora o građenju ZOO zato predviđa i naknadne mehanizme kojima se korigira cijena, ali samo ako bi cijena porasla za određenu, zakonom utvrđenu visinu.<sup>77</sup> Ta su pravila u novi ZOO preuzeta iz starog ZOO-a. U Republici Hrvatskoj takve izmjene cijena propisuje ZOO, ali se mehanizmi za uređenje ovog pitanja uređuju i u PUG a predmet su idva zaključka Vlade, jednog iz rujna 2021., a drugog iz lipnja 2022. godine. Rješenja u ovim pravnim aktima nisu jednaka niti identična. Upravo suprotno, bitno su različita pa će u nastavku biti riječi o usporedbi rješenja tih akata.

ZOO na općoj razini predviđa mogućnost ugovaranja indeksne klauzule i klizne skale kao mogućnosti koju ugovorne strane mogu ugraditi u svoj ugovor kako bi se zaštitile od promjene vrijednosti novca. Posebnost je zakonskih odredbi kojima se uređuje ugovor o građenju što se odredbe o kliznoj skali predviđaju u zakonskim odredbama kao prirodni sastojak ugovora, koji će se primijeniti i kad ga ugovorne strane nisu izrijekom ugradile u svoj ugovor. Štoviše, kad je riječ o ugovoru s nepromjenjivom cijenom, specifična zakonska odredba o kliznoj skali ima čak i karakter prisilnog propisa.

Iz čl. 626. ZOO-a proizlazi pravo izvođača da postavlja određene zahtjeve prema naručitelju glede izmjene cijene, ako je došlo do povećanja cijene elemenata na temelju kojih je prilikom

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, str. 993.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Milotić, *op. cit.* (bilj. 67), str. 13.

sklapanja ugovora određena cijena radova. Riječ je o povećanju ukupne cijene radova koja prelazi određeni postotak. Taj postotak ovisi o tome je li izvođač ispunio svoju obvezu u predviđenom roku pa je do povećanja cijene došlo bez njegove krivnje.<sup>78</sup> Isto tako ovisi o tome nije li izvođač pao u zakašnjenje jer nije u predviđenom roku ispunio obvezu te je sam za to kriv, pa je u takvoj situaciji njegova zakašnjenja došlo do povećanja cijene, ali bez njegova utjecaja. Nadalje, postotak ovisi o tome je li do povećanja cijene došlo skrivljeno odnosno je li izvođač pridonio povećanju vlastitim skrivljenim ponašanjem. U svim navedenim slučajevima riječ je o povećanju cijene radova koja je nastupila u vremenskom razdoblju koje traje od trenutka sklapanja ugovora i njegovog ispunjenja. Ako je u to vrijeme došlo do izmjene cijena elemenata, pod pretpostavkom da su radovi izvedeni u roku, a došlo je do povećanja ukupne cijene radova za više od 2%, izvođač ima pravo podnijeti zahtjev naručitelju za priznanjem razlike u cijeni radova.<sup>79</sup> Ako je izvođač svojom krivnjom pao u zakašnjenje, i u toj situaciji može tražiti povećanje cijene, ali samo ako tijekom trajanja ugovornog odnosa ukupna cijena radova poraste za 5 %.<sup>80</sup> I u tom slučaju izvođač ima pravo da mu naručitelj prizna (ali samo) razliku u cijeni radova.<sup>81</sup> Zapravo se tim pravilom određuje svojevrsna kazna za izvođača koji je pao u zakašnjenje, podizanjem postotka s 2 na 5, gubitkom prava zahtijevati povećanje cijene za radove izvedene nakon zakašnjenja a moguće je da ga sustiže i ugovorna kazna.<sup>82</sup> Izvođač neće imati pravo od naručitelja zahtijevati razliku u cijeni ako je pao svojom krivnjom u zakašnjenje.<sup>83</sup> Sljedeća situacija odnosi se na ugovor o građenju kod kojeg je ugovorena nepromjenjiva cijena (fiksna). Ako su radovi izvedeni na vrijeme, a povećanje cijene je veće od 10 %, izvođač ipak i u tom slučaju može od naručitelja također zahtijevati samo razliku između ugovorene cijene i njezinog povećanja iznad 10 %. Ugovarajući fiksnu cijenu ugovorne strane su svjesno isključile utjecaj promjene cijene elemenata. Odredbe čl. 627. ZOO-a služe kao ispravak tome jer *ex lege* daju izvođaču pravo da neovisno o ugovornoj odredbi o nepromjenjivosti cijena može zahtijevati povećanje cijene ako su cijene elemenata nakon sklapanja ugovora, a do trenutka izvedbe, porasli za više od 10 %.<sup>84</sup> Pravila ZOO-a primjenjuju se na sve vrste ugovora o građenju, dakle i na odnose između trgovaca, između trgovaca i potrošača ili u bilo kojoj drugoj vrsti odnosa. Odredbe čl. 626. ZOO-a su dispozitivne prirode.

---

<sup>78</sup> ZOO, čl. 626. st. 1.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> ZOO, čl. 626. st. 2.

<sup>81</sup> ZOO, čl. 626. st. 3.

<sup>82</sup> Milotić, Ivan, Izmjena cijena kod ugovora o građenju, *Pravo i porezi*, 3 (2022), str. 67.

<sup>83</sup> ZOO, čl. 626. st. 4.

<sup>84</sup> Milotić, Ivan, Izmjene cijena kod ugovora o građenju, *Usporedni pregled pravila ZOO-a i PUG-a, Pravo i porezi*, 3 (2022), str. 66.

Stranke ih ne moraju prihvatiti, to ovisi o njihovoj slobodnoj volji te u tom slučaju mogu u pogledu izmjene cijene ugovoriti ono što žele, kako je već rečeno. Ako to ne učine, primjenjuju se odredbe čl. 626. ZOO-a. Izmjene cijena predviđene ovim člankom pogodne su za primjenu na one ugovore o građenju kod kojih su ugovorene jedinične cijene. Smatra se da izvođač ima pravo na povećanje cijene radova prema ovom članku, a naručitelj ima dužnost priznati takvo povećanje.<sup>85</sup> Odredba čl. 627. ZOO, međutim, prisilna je odredba.

Što se tiče PUG-a, kao razlog i pretpostavka izmjene cijene ovdje se navode promijenjene okolnosti. Riječ je o drugačijem definiranju tog instituta u odnosu na razloge promijenjenih okolnosti propisanih ZOO-om. Uzanca br. 18 glasi: Svaki ugovaratelj ima pravo zahtijevati izmjenu ugovorene cijene (jedinične ili ukupno ugovorene, ovisno o tome kako je cijena ugovorena) ako dođe do promijenjenih okolnosti koje utječu na visinu te cijene. Promijenjene okolnosti su okolnosti koje se u vrijeme sklapanja ugovora nisu mogle predvidjeti, a čije se nastupanje nije moglo izbjeći niti njihovo djelovanje otkloniti. Promijenjene okolnosti su osobito: 1. mjere utvrđene aktima nadležnih tijela, 2. promjena cijena građevnih proizvoda/opreme/usluga na tržištu, 3. uvjeti za izvođenje radova u zemlji ili vodi koji nisu predviđeni tehničkom dokumentacijom, 4. prekoračenje roka gradnje radi izvođenja izvantržovničkih radova. Ove promijenjene okolnosti koje su primjerično navedene uzancom u svojoj biti nisu promijenjene okolnosti u smislu ZOO-a. Promijenjena okolnost je pravni standard koji se primjenjuje vrlo iznimno i rijetko. Uzancama se naglašava da je riječ o situacijama koje su nepredvidive, neizbježne i neotklonjive. To donekle i odgovara poimanju promijenjenih okolnosti iz ZOO-a, međutim problem je u tome što situacije opisane PUG-om uopće nisu promijenjene okolnosti u obveznompravnom smislu. Tako, recimo, promjena cijena građevnih proizvoda nije nepredvidiva, neizbježna i neotklonjiva situacija. To je stoga što je svaki graditeljski pothvat povezan sa svojevrsnim rizicima, nesigurnosti i nepredvidivosti. Prema čl. 369. st. 1. ZOO-a, ako bi zbog izvanrednih okolnosti nastalih nakon sklapanja ugovora, a koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme sklapanja ugovora, ispunjenje obveze za jednu ugovornu stranu postalo pretjerano otežano ili bi joj nanijelo pretjerano veliki gubitak, ona može zahtijevati da se ugovor izmijeni ili čak raskine. Ta je odredba u zakonu odlučna za rješavanje predstavlja li neka okolnost promijenjenu okolnost u smislu ZOO-a. Promijenjene okolnosti ne bi se trebale olako shvaćati i relativizirati jer predstavljaju odstupanje od općeg načela *pacta sunt servanda*. Odredbe ZOO-a vezane uz promijenjene okolnosti su vrlo jasne. Kod uzanca, nameće se pitanje tumačenja promijenjenih okolnosti, što će se morati činiti u

---

<sup>85</sup> Tako Gorenc.

svakom konkretnom slučaju. Uzance, budući da su trgovački običaji, kao takve se primjenjuju samo među trgovcima (profesionalcima) koji sudjeluju u graditeljskom pothvatu kao naručitelj ili izvođač.

Relevantno vrijeme izmjene cijene prema uzanci br. 19. ide u korist izvođača jer je postavljeno na duži period nego u ZOO-u.<sup>86</sup> Uzance kao početni trenutak uzimaju samo davanje ponude. Izvođač bi tako mogao zahtijevati povećanje jedinične cijene izvođenja pojedinih radova, u slučaju da je izveo radove u roku predviđenim ugovorom, ako su se u vremenu između davanja same ponude i ispunjenja ugovora, a bez njegova utjecaja, povećale cijene pojedinih elemenata na temelju kojih je određena jedinična cijena pojedine stavke troškovnika, tako da bi ta cijena trebala biti veća za više od dva postotka.<sup>87</sup> U uzanci br. 19. st. 2. navodi se da se promjena cijene građevnih proizvoda/opreme/usluga utvrđuje prema službenim podacima Državnog zavoda za statistiku ili analizi HGK uspoređujući podatke o cijenama (indekse) za razdoblje između datuma podnošenja ponude ili ako nije podnesena ponuda datuma sklapanja ugovora u odnosu na podatke koji se odnose na vrijeme izvođenja radova. Isto kao i 1978. godine, zakon određuje da su jedini relevantni i obvezujući indeksi kod indeksne klauzule oni koje utvrdi stručno tijelo.<sup>88</sup> Ovdje treba kritički napomenuti da je riječ o cehovskoj organizaciji čija analiza nije službena, nego njezina vlastita, a samim time i pristrana.

### 2.3. USPOREDBA ODREDBE O NEPROMJENJIVOSTI CIJENA U ZOO-U I PUG-U

Kao što je već navedeno, prema ZOO-u, ako je ugovoreno da se cijena radova neće mijenjati u slučaju da se nakon sklapanja ugovora povećaju cijene elemenata na temelju kojih je ona određena, izvođač može, usprkos takvoj odredbi ugovora, zahtijevati izmjenu cijene radova ako su se cijene elemenata, a bez njegova utjecaja, povećale u mjeri da bi cijena radova trebala biti veća za više od deset postotaka.<sup>89</sup> Riječ je samo o promjeni ukupna cijena radova za više od 10 % na gore. Važno je da je takvo povećanje nastupilo nakon sklapanja ugovora i bez izvođačeve krivnje. Izvođač može od naručitelja zahtijevati samo onu razliku iznad 10 %, a ne svu vrijednost povećanja.

### 2.4. INDEKSNA KLAUZULA I KLIZNA SKALA

---

<sup>86</sup> Milotić, *op. cit.* (bilj. 84), str. 67

<sup>87</sup> PUG, uzanca br. 19

<sup>88</sup> Milotić, *op. cit.* (bilj. 84), str. 70.

<sup>89</sup> ZOO., čl. 627. st. 1.

Indeksna klauzula i klizna skala su pravnom smislu zastupljene u RH od 2005. godine, ali su se zadnjih desetljeća rijetko primjenjivale. U praksi su potpuno zanemarene, iako pravno dopuštene. Puno više pozornosti davalo se valutnoj klauzuli. Riječ je o obveznopравnim institutima koji služe očuvanju stvarne vrijednosti novčane činidbe. To su mehanizmi koje stranke uređuju ugovornim klauzulama. Posebno u graditeljstvu, zbog čestih i velikih skokova u cijenama materijala, pozornost je usmjerena na takve institute koji u određenim situacijama i kod određenih vrsta ugovaranja cijene pružaju mogućnost korekcije tih cijena. Načelo monetarnog nominalizma prihvatio je ZOO i izrazio u odredbi čl. 21.: „Kad obveza ima za činidbu iznos novca, dužnik je dužan isplatiti onaj broj novčanih jedinica na koji obveza glasi, osim kad zakon određuje što drugo.“ Prema načelu valorizma, promjena vrijednosti novca odnosno njegove kupovne moći zahtijeva promjenu visine novčane svote koja je objekt novčane obveze. Pojednostavljeno, ako vrijednost novca padne, broj novčanih jedinica treba povećati, a obrnuto, ako poraste, broj novčanih jedinica treba smanjiti.<sup>90</sup> Iz čl. 21. ZOO-a proizlazi dopuštenost ugovaranja zaštitnih klauzula iz čl. 22.-24. ZOO-a. „Smisao zaštitnih klauzula je u tome da se svota novčane obveze u valuti u kojoj je izražena novčana obveza, veže uz promjene cijena onoga za što vjerovnik očekuje da će mijenjati cijenu sukladno promjenama kupovne moći one valute u kojoj je izražena novčana obveza, pa će na taj način svota dužnikove novčane obveze u trenutku ispunjenja odgovarati onoj kupovnoj moći koju je u trenutku sklapanja ugovora imala ugovorena svota.“<sup>91</sup> U današnjim pravnim sustavima prihvaća se načelo nominalizma.<sup>92</sup> Ipak, zakonodavstva propisuju veći ili manji broj iznimaka kojima se dopušta odstupanje od tog načela i njegove beziznimne primjene. Do sada su se takvi mehanizmi razmatrali najviše u kontekstu dugoročnih ugovornih odnosa, no sada se potreba za njihovim ugovaranjem pokazuje i kod ugovornih obveza na vrlo kratak rok. Kod svih zaštitnih klauzula, iznos novčane obveze koju dužnik treba platiti nije poznat u trenutku sklapanja ugovora, već će se morati utvrditi tek u nekom kasnijem trenutku.<sup>93</sup> Indeksna klauzula je „ugovorna odredba kojom se iznos novčane obveze u domaćem novcu veže za promjene cijena dobara, roba i usluga izraženih indeksom cijena utvrđenim od ovlaštene osobe (npr. zavoda za statistiku)“.<sup>94</sup> Klizna skala je ugovorna klauzula prema kojoj se, „u ugovorima kojima se jedna strana obvezuje izraditi i isporučiti određene predmete, ugovorena cijena čini ovisnom o cijeni

---

<sup>90</sup> Klarić; Vedriš, *op. cit.* (bilj. 19), str. 396.

<sup>91</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 64.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> Crnić, Ivica, *Zakon o obveznim odnosima*, Zagreb, 2016., str. 150.

<sup>94</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 398.

potrebnog materijala, rada i drugih troškova proizvodnje, u određeno vrijeme i na određenom tržištu.“<sup>95</sup>

Indeksne klauzule spadaju među robne klauzule. To su nevalutne klauzule koje su usmjerene na zaštitu od mogućih poremećaja vrijednosti novca. One vežu novčanu obvezu s promjenama cijena određene robe, u trenutku od nastanka do ispunjenja novčane obveze. Može se ugovoriti klauzula da se umjesto ispunjenja novčane obveze plaćanje obavi u određenoj robi ugovaranjem takvih klauzula po kojima se plaćanje provodi prema vrijednosti robe.<sup>96</sup> Svrha je indeksne klauzule zaštita u slučaju stvarne ili formalne promjene vrijednosti novca. Kao što je već rečeno, ugovaranje indeksne klauzule je načelno dopušteno, ali pod pretpostavkom da su ispunjeni kogentni kriteriji iz čl. 23. ZOO-a. Ako ne ispunjava te kriterije, tada je nedopuštena. Usporedbe radi, ZOO iz 78. (prije njegove novele 1994.) propisivao je obratno: indeksna klauzula u načelu je nedopuštena, ali je iznimno dopuštena ako ispunjava kriterije navedene u nastavku tog članka.<sup>97</sup> Ako se uspoređuju čl. 23. ZOO-a i čl. 396. starog ZOO-a iz 1978., u sadržajnom smislu njihovo je uređenje donekle usporedivo. ZOO ne propisuje kako indeksna klauzula mora biti ugovorena, ali ona se nikada ne podrazumijeva. Čak i ako bi bila predviđena običajnim pravom ili u uzancama, ona se ne podrazumijeva nego treba ugovorom biti izrijekom određena.<sup>98</sup> Može biti ugovorena odmah u samom ugovoru, ali i naknadno izmjenama i dopunama. Iz toga slijedi da se primjenjuje ili od sklapanja ugovora ili od nekog drugog trenutka. Zaštitne klauzule, pa tako i indeksna, redovito se ugovaraju i primjenjuju od dana ugovaranja do dana plaćanja.<sup>99</sup> Odredbom o indeksnoj klauzuli moraju se ostvarivati sva temeljna načela obveznog prava; načelo savjesnosti i poštenja, jednake vrijednosti činidaba, ravnopravnost ugovornih strana, zabrana zlouporabe prava i prouzročenja štete i druga. Zaključno, kako bi se indeksna klauzula mogla ugovoriti, za određenu robu ili usluge moraju postojati indeksi. Indeksi su unaprijed periodično utvrđene prosječne cijene takve robe koje utvrđuju za to ovlaštene organizacije (u nas je to Državni zavod za statistiku), na temelju kontinuiranog praćenja cijena istih.<sup>100</sup> Na taj se način sprječavaju eventualne spekulacije jedne (jače) ugovorne strane i osigurava profesionalno, objektivno i nepristrano utvrđivanje indeksa. Tako, npr., kada je riječ o ugovoru o građenju, „kao indeksi se mogu uzeti oni koji odražavaju

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Milić, Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene ugovora o građenju, *Računovodstvo, revizija i financije*, 10 (2021), str. 196.

<sup>97</sup> *Ibid.*, str. 197.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-x-859/10 od 14. svibnja 2013.

<sup>100</sup> Milić, *op. cit.* (bilj. 96), str. 198.

promjene cijena roba i usluga koji stoje u neposrednoj vezi s objektivno potrebnim inputima izvođaču za izgradnju konkretne građevine na konkretnom zemljištu.“<sup>101</sup>

Novi ZOO uređuje kliznu skalu na isti način kao što je to određivao i ZOO iz 1978. Kliznom skalom se izvođači radova ili dobavljači također štite od rizika koji su povezani s mogućim porastom cijena. Riječ je o porastu cijena sirovina, materijala, opreme i rada, i to za slučaj da su izvođači cijene u ugovorima s investitorima ili kupcima odredili u fiksnom iznosu.<sup>102</sup> Inicijalno, klizna skala je namijenjena za one dugoročne odnose za koje postoji objektivna predvidivost da bi upravo u tom dugom roku moglo doći do povećanja cijena. Međutim, kao što je već nekoliko puta u ovom radu naglašeno, stvarnost je takva da se promjene cijena dobara mogu događati i u iznimno kratkim razdobljima. Stoga nema zapreke da se, kao zaštitni mehanizam, odredi i u onim ugovorima koji su kratkoročni. Klizna skala prilagođava i mijenja cijenu, odnosno čini ju ovisnom o primjenama (povećanje i sniženje) cijena navedenih elemenata na određenom tržištu.<sup>103</sup> Klizna skala mora biti, kao i indeksna klauzula, izrijeком ugovorena među suugovarateljima, što znači da se ona nikada ne podrazumijeva bez da je ugovorena. Ona mora biti precizno i specijalno ugovorena među suugovarateljima baš za njihov ugovorni odnos. Eventualna pozivanja na nju, a bez da je izrijeком ugovorena, ne mogu se uvažiti. „Stranke mogu u ugovoru opisno odrediti kako će se ugovorena cijena prilagođavati novonastalim okolnostima ili tako da se uvrsti matematička formula kojom će se izračunati konačna cijena.“<sup>104</sup> To je vidljivo i iz sudske prakse. Sudovi nižeg stupnja odbili su tužbeni zahtjev polazeći od toga da klizna skala nije bila ugovorom izrijeком određena.<sup>105</sup> Sporazum stranaka kojim one predviđaju kliznu skalu mora biti precizno usmjeren na točno određenu obvezu koja mora biti nenovčane naravi. Zbog toga se ona najčešće primjenjuje kod ugovora o djelu, građenju i kod drugih investicijskih radova. U takvim ugovorima „vrijednost novčane obveze ne štiti se zbog mogućih općenitih promjena kupovne snage novca, nego zbog mogućih promjena konkretnih elemenata koje obuhvaća obveza, kao što su cijena materijala i cijena rada koji su potrebni za ispunjenje obveze.“<sup>106</sup> Klizna skala prestaje djelovati nakon što je izvođač pao u neopravdano zakašnjenje.

---

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Eraković, Andrija, Ugovor o građenju, Aktualnosti građanskog i trgovačkog prava: zbornik radova, Zagreb, 1991., str. 1084.

<sup>105</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Revt-114/15-2, od 13. siječnja 2016.

<sup>106</sup> Gorenc, *op. cit.* (bilj. 6), str. 65.



## 2.5. IZMJENA CIJENE KOD UGOVORA O JAVNOJ NABAVI RADOVA I ZAKLJUČCI VLADE

U ovom će se odlomku sagledati utjecaj naglog porasta cijena građevinskog materijala na postojeće ugovore o javnoj nabavi radova. Ugovor o građenju može se dodjeljivati kroz postupak javne nabave. To prije svega podrazumijeva da je u ulozi naručitelja subjekt koji je obveznik primjene javnonabavnih procedura i koji je obvezan u svakom postupku nabave primijeniti načela javne nabave. Dužan je držati se načela tržišnog natjecanja, transparentnosti i jednakog tretmana.<sup>107</sup> Ta načela sprječavaju naknadno pogodovanje odabranim ponuditeljima i ograničavaju slobodu javnog naručitelja u izmjeni ugovora o javnoj nabavi radova. Porast cijena sirovina i građevinskih materijala otvorio je mnoge polemike glede dopuštenosti izmjene ugovorenih cijena i u takvim ugovorima o javnoj nabavi radova. Javnim naručiteljima je, u načelu, zabranjeno izmijeniti ugovor o javnoj nabavi. Takva izmjena je dopuštena ako se može svrstati pod neku od pravnih osnova koje su predviđene u Direktivi 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/24/EU) o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ i dopuštene Zakonom o javnoj nabavi (u daljnjem tekstu: ZJN<sup>108</sup>). Ugovor o javnoj nabavi ima posebno pravno uređenje. U skladu s time, svako odstupanje javnog naručitelja od ugovora, koje se može podvesti pod izmjenu ugovora, mora biti unutar zakonskih ograničenja.<sup>109</sup> Prije svega treba dati definiciju javne nabave. Javna nabava u smislu ZJN-a je nabava putem ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga koje nabavlja jedan ili više naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu ili roba, radovi ili usluge namijenjene javnoj svrsi.<sup>110</sup> Naručitelj je u primjeni ZJN-a u odnosu na sve gospodarske subjekte obvezan poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.<sup>111</sup> Inače, postoji šest dopuštenih pravnih osnova pod kojima se može dopustiti takva izmjena. One neposredno proizlaze iz Direktive 2014/24/EU, a u hrvatsko nacionalno zakonodavstvo unesene su kroz odredbe ZJN. Prema čl. 315. st. 1. ZJN-a, javni naručitelj smije izmijeniti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja bez provođenja novog postupka

---

<sup>107</sup> Sadrić, *op. cit.* (bilj. 2), str. 47.

<sup>108</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, NN 120/16

<sup>109</sup> Sadrić, *op. cit.* (bilj. 2), str. 47.

<sup>110</sup> ZJN, čl. 1. st. 2.

<sup>111</sup> ZJN, čl. 4. st. 1.

javne nabave ako su izmjene, neovisno o njihovoj novčanoj vrijednosti, bile na jasan, precizan i nedvosmislen način predviđene u dokumentaciji o nabavi u obliku odredaba o izmjenama ugovora, a koje mogu uključivati odredbe o promjeni cijene ili opcija. Ova odredba omogućava primjenu klizne skale ili indeksne klauzule, ali pod uvjetom da je to bilo predviđeno već u dokumentaciji o nabavi.<sup>112</sup> Jedino u tom slučaju promjena cijene neće se smatrati pogodovanjem odabranom ponuditelju, jer su zainteresirani subjekti bili upoznati s tom mogućnošću te su na nju mogli računati prilikom sastavljanja svojih ponuda u postupku javne nabave.<sup>113</sup> Nadalje, javni naručitelj smije izmijeniti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja bez provođenja novog postupka javne nabave ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti: 1. do potrebe za izmjenom došlo je zbog okolnosti koje pažljiv javni naručitelj nije mogao predvidjeti, 2. izmjenom se ne mijenja cjelokupna priroda ugovora i 3. svako povećanje cijene nije veće od 30 % vrijednosti prvotnog ugovora.<sup>114</sup> Ovdje treba naglasiti činjenicu da je do potrebe za izmjenom došlo zbog okolnosti koje pažljiv javni naručitelj nije mogao predvidjeti. Pojam nepredvidivih okolnosti odnosi se na one izvanjske okolnosti s kojima se suočavaju javni naručitelji a koje se nisu mogle predvidjeti. Zato se u tim slučajevima, ipak, treba tolerirati određeni stupanj fleksibilnosti i dopustiti izmjenu ugovora o javnoj nabavi. Taj kriterij nepredvidivosti sadrži uvodna izjava 109 Direktive 2014/24/EU prema kojoj javni naručitelji mogu biti suočeni s vanjskim okolnostima koje nisu mogli predvidjeti u trenutku dodjele ugovora, posebno ako će za izvršenje ugovora biti potrebno duže razdoblje. U tom slučaju potreban je određeni stupanj fleksibilnosti kako bi se ugovor prilagodio tim okolnostima bez provođenja novog postupka nabave. Pojam nepredvidivih okolnosti podrazumijeva okolnosti koje nisu mogle biti predviđene usprkos temeljnoj pripremi prvotne dodjele od strane javnog naručitelja, uzimajući u obzir sva dostupna sredstva, narav i obilježja određenog projekta, dobru praksu u određenom području te potrebu osiguravanja prikladnog iznosa između sredstava potrošenih na pripremu dodjele i njezinu predviđenu vrijednost. Cijenu ugovorenih radova može se pokušati izmijeniti i na temelju čl. 319. kojeg treba sagledati zajedno s čl. 321. ZJN-a. Javni naručitelj smije izmijeniti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja bez provođenja novog postupka javne nabave ako izmjene, neovisno o njihovoj vrijednosti, nisu značajne u smislu članka 321. ZJN-a. Prema čl. 321. st. 1. ZJN-a, izmjena ugovora o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja smatra se značajnom ako njome ugovor postaje značajno različit po svojoj naravi od prvotno zaključenog. Izmjena se u svakom slučaju

---

<sup>112</sup> Sadrić, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 48.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> ZJN, čl. 317. st. 1.

smatra značajnom ako je ispunjen jedan ili više sljedećih uvjeta: 1. izmjenom se unose uvjeti koji bi, da su bili dio prvotnog postupka nabave, dopustili prihvaćanje drugih natjecatelja od onih koji su prvotno odabrani ili prihvaćanje ponude različite od ponude koja je izvorno prihvaćena ili privlačenje dodatnih sudionika u postupak javne nabave, 2. izmjenom se mijenja ekonomska ravnoteža ugovora u korist ugovaratelja na način koji nije predviđen prvotnim ugovorom, 3. izmjenom se značajno povećava opseg ugovora i 4. ako novi ugovaratelj zamijeni onoga kojemu je prvotno javni naručitelj dodijelio ugovor, osim u slučajevima iz članka 318. ZJN-a. ZJN u svojoj biti postupovni propis koji ne govori o materijalnopravnom sadržaju ugovora o javnoj nabavi, pa se na taj dio i dalje primjenjuju odredbe ZOO-a. Ugovor o javnoj nabavi je u svojoj biti ugovor građanskog, a ne javnog prava te se na njega nesumnjivo primjenjuju odredbe ZOO-a ugovora o građenju. Ako se na ugovor o javnoj nabavi tako gleda, tada „zahtjev prema naručitelju za plaćanjem povećane cijene ne predstavlja nužno zahtjev za izmjenom ugovora, nego predstavlja inzistiranje na realizaciji subjektivnog prava izvođača koje za njega proizlazi iz samoga zakona, neovisno sadržaju ugovora.“<sup>115</sup> U prilog primjenjivosti odredaba čl. 626. i 627. ZOO-a govori i okolnost da bi te odredbe trebale biti poznate svim gospodarskim subjektima, koji bi na njih mogli računati već u fazi pripreme i predaje svojih ponuda.<sup>116</sup>

Zaključci Vlade o kojima će biti riječ u nastavku su neobvezujući akti kojima se, međutim, na indikativan način intervenira u odnose između izvođača radova i javnih naručitelja te iznosi prijedlog rješavanja nekih otvorenih pitanja. Zaključak je od važnosti za građevinske investicije koje se u ovom trenutku provode u Hrvatskoj.

Na sjednici Vlade RH održanoj 30. rujna 2021. donesen je Zaključak o postupanju radi ublažavanja posljedica poremećaja cijena građevinskog materijala i proizvoda.<sup>117</sup> Zaključkom se u cilju ublažavanja posljedica globalnog poremećaja na tržištima građevinskih materijala i proizvoda od 1. listopada 2020., pozivaju naručitelji koji imaju ugovore sklopljene u postupcima javne nabave (javni i sektorski naručitelji): 1. da zajedno s ugovarateljima pristupe analizi ugovorenih jediničnih cijena građevinskih materijala i proizvoda za neizvršene ugovore o javnoj nabavi, kako bi utvrdili one stavke na koje je promjena cijena utjecala više od 10 %, te na izmjene ugovora temeljem čl. 317. ZJN u mjeri u kojoj su one opravdane za ublažavanje posljedica aktualne situacije i utvrđene analizom iz točke 1., uz osiguranje revizijskog traga

---

<sup>115</sup> Sadrić, *op. cit.* (bilj. 2), str. 49.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Narodne novine, 107/21

kojim se opravdava tražena izmjena. Pritom se upućuju naručitelji da izmjene utvrde isključivo za vrijeme dok traje potreba ublažavanja posljedica situacije iz toč. 1. Točkom 4. Zaključka određeno je da se odredbe na odgovarajući način primjenjuju i na izmjene okvirnih sporazuma sklopljenih u postupcima javne nabave. U obrazloženju Zaključka navodi se kako su poremećaji u nabavi u pandemiji COVID-19 uzrokovali poremećaje na tržištu zbog kojih izvođači trpe eskalacije cijena građevinskih proizvoda i materijala. Primorani su u kratkim rokovima ili avansno podmirivati višestruko veće cijene pojedinih materijala nego one po kojima su formirali cijene u ponudama. Vezano uz postupke javne nabave koji su u tijeku i koji će tek biti pokrenuti, pozivaju se naručitelji da u dokumentaciji o nabavi za svaki konkretan slučaj nabave utvrde mogućnost određivanja promjenjive cijene ponude te način i uvjete njene izmjene tijekom izvršenja ugovora sukladno čl. 315. ZJN, kako bi umanjili ili uklonili potencijalne rizike. Drugim riječima, naručitelje se poziva utvrditi cijenu ponude kao promjenjivu i odrediti u dokumentaciji o nabavi način i uvjete izmjene cijene ponude (klizna skala; valutna klauzula, indeksna klauzula, i sl.) kako bi se umanjili ili uklonili potencijalni slični rizici. Na naručiteljima je teret dokazivanja nastalih okolnosti koje zahtijevaju eventualne izmjene ugovora. Prema podacima Londonske burze cijena bakra se u godinu dana povećala za 44.4%, dok je cijena aluminijske porasla za 59.7%, a čelika za 56%. Na godišnjoj razini indeks cijena bilježi najveći porast za materijale: šperploča 81.7%, konstrukcijski čelik 64.7% i piljeno drvo 64.2%.<sup>118</sup>

Globalni poremećaj na tržištima građevinskih materijala i proizvoda prisutan je, kao što je već rečeno, u posljednje vrijeme te uzrokuje nezanemarive poteškoće za sve sudionike u gradnji. S tim u vezi, Vlada RH je 21. lipnja 2022. godine donijela još jedan zaključak. Vrlo je bitno da je njime stavljen izvan snage raniji Zaključak Vlade od 30. rujna 2021. Njime se na neobvezujući i neimperativni način intervenira u odnose između izvođača radova i javnih naručitelja, a s ciljem ublažavanja posljedica toga globalnog poremećaja. Riječ je o zaključku Vlade Republike Hrvatske od 21. lipnja 2022. o ublažavanju posljedica globalnog poremećaja na tržištima građevinskih materijala i proizvoda.<sup>119</sup> Navedenim Zaključkom pozivaju se ugovaratelji koji za to imaju pravni interes da se obrate naručiteljima u postupcima javne nabave sa zahtjevom za isplatom razlike u cijeni za neizvršene ugovore o javnoj nabavi

<sup>118</sup> Globalni poremećaj na tržištima građevinskih materijala i proizvoda kao nepredvidiva okolnost koja opravdava izmjene ugovora o javnoj nabavi, <https://www.teb.hr/novosti/2021/globalni-poremecaj-na-trzistima-gradevinskih-materijala-i-proizvoda-kao-nepredvidiva-okolnost-koja-opravdava-izmjene-ugovora-o-javnoj-nabavi/>, 26. rujna 2022.

<sup>119</sup> Narodne novine, 71/22

radova kod kojih je ugovorena nepromjenjiva cijena radova, a primjenjive su odredbe čl. 620. – 636. ZOO-a, ako su se cijene radova i elemenata (građevinskih materijala, proizvoda, rada i dr.) na temelju kojih je cijena radova određena izmijenile u tolikoj mjeri da bi cijena radova trebala biti veća za više od deset postotaka (10%). Isto tako, pozivaju se naručitelji u postupcima javne nabave da postupe po zahtjevima ugovaratelja tako da pristupe analizi ugovorenih cijena radova i elemenata (građevinskih materijala, proizvoda, rada i dr.) na temelju kojih je cijena radova određena, a kako bi utvrdili jesu li se kod takvih ugovora cijene izmijenile u tolikoj mjeri da bi cijena radova trebala biti veća za više od deset postotaka. Pozivaju se naručitelji u postupcima javne nabave, ako to smatraju potrebnim zbog smanjenja cijena, da za neizvršene ugovore o javnoj nabavi radova kod kojih je ugovorena nepromjenjiva cijena radova, a primjenjive su odredbe čl. 620. – 636. ZOO-a pristupe analizi ugovorenih cijena radova i elemenata (građevinskih materijala, proizvoda, rada i dr.) kako bi utvrdili jesu li se kod takvih ugovora cijene izmijenile u tolikoj mjeri da bi cijena radova trebala biti niža za više od deset postotaka (10%). Ovaj novi Zaključak Vlade RH se u nijednom dijelu ne referira na odredbe ZJN-a koje uređuju mogućnost izmjene ugovora o javnoj nabavi. Izmjene radi ublažavanja posljedica globalnog poremećaja na tržištima građevinskih materijala i proizvoda svoju osnovu mogle bi pronaći u nepredvidivim okolnostima. Po prirodi stvari, to bi i bio razlog. U tom slučaju, sukladno ZJN-u, ukupno povećanje cijene ne smije biti veće od 30 % vrijednosti prvotnog ugovora, a za svaku izmjenu na temelju toga članka mora se objaviti i obavijest o izmjeni u roku od 30 dana od dana izmjene ugovora.<sup>120</sup> Iznimno važan sastavni dio Zaključka Vlade RH je upravo i Metodologija utvrđivanja razlike u cijeni radova nastale zbog utjecaja promjene cijena elemenata (građevinskih materijala, proizvoda, rada i dr.). Objavljena je kao prilog Zaključku. Sadrži nekoliko osnovnih formula koje bi adresatima trebale pomoći u izračunu razlika u cijenu radova.

### 3. ODGOVORNOST ZA NEDOSTATKE

U ZOO-u je izostavljena kvalifikacija prema kojoj je ugovor o građenju ugovor o djelu, ali uvriježeno je stajalište sudske prakse kako se ipak radi o vrsti ugovora o djelu. Odredbe koje uređuju ugovor o djelu u velikoj su mjeri primjenjive i na ugovor o građenju, osobito ako neko pitanje nije uređeno posebnim odredbama ugovora o građenju. Već je naglašeno da odredbe ugovora o djelu i ugovora o građenju treba tumačiti zajedno i paralelno. Odredba čl. 631. izričito

---

<sup>120</sup> Metodologija utvrđivanja razlike u cijeni kold ugovora o javnoj nabavi radova- Zaključak Vlade RH od 21. lipnja 2022., <https://www.teb.hr/novosti/2022/metodologija-utvrdivanja-razlike-u-cijeni-kod-ugovora-o-javnoj-nabavi-radova-zakljucak-vlade-rh-od-2162022/>, 26. rujna 2022.

propisuje kako se na odgovornost izvođača za nedostatke građevine primjenjuju odgovarajuće odredbe ugovora o djelu. Opće pretpostavke odgovornosti za materijalne i pravne nedostatke činidbe koje se moraju kumulativno ispuniti su da se radi o naplatnom pravnom poslu, da je materijalni nedostatak postojao u trenutku prijelaza rizika na stjecatelja ili je posljedica uzroka koji je postojao prije tog trenutka i da stjecatelj nije znao niti je morao znati za nedostatke.<sup>121</sup>

### 3.1. PREGLED I PREUZIMANJE IZVRŠENOG DJELA

Odredbe ZOO-a koje uređuju ugovor o djelu propisuju da je izvođač dužan naručitelju predati izrađeno djelo<sup>122</sup>, a s druge strane naručitelj je dužan pregledati izvršeno djelo čim je to po redovitom tijeku stvari moguće.<sup>123</sup> Pregled građevine ili izvršenih radova naručitelj je dužan obaviti pažnjom dobrog gospodarstvenika, što znači da je dužan upotrijebiti pažnju koju bi uporabio osobito pažljiv obrtnik, trgovac pojedinac ili trgovačko društvo. Nakon pregleda naručitelj može konstatirati da građevina nema ili ima nedostataka.

### 3.2. VIDLJIVI I SKRIVENI NEDOSTACI

Vidljivi nedostaci su oni koji su se mogli uočiti običnim pregledom prigodom primopredaje. O njima je naručitelj dužan obavijestiti izvođača bez odgađanja. Ovaj rok „bez odgađanja“ ima zapravo prekluzivno značenje jer nakon pregleda i primanja obavljenog rada, izvođač više ne odgovara za nedostatke koji su se mogli opaziti uobičajenim pregledom, osim ako je znao za njih, a nije ih pokazao naručitelju.<sup>124</sup> Osim vidljivih nedostataka, izvedeni objekt može imati i skrivene nedostatke. To su takvi nedostaci koji se nisu mogli otkriti uobičajenim pregledom. Naručitelj se može pozvati na skriveni nedostatak pod uvjetom da izvođača obavijesti što prije, a najduže u roku od mjesec dana od njegova otkrivanja. U pravnoj književnosti izražen je i drugačiji stav: „obavijest je pravodobna ako je učinjena bilo kojeg dana unutar roka od mjesec dana, računajući od dana otkrivanja nedostatka.“<sup>125</sup> Istekom dviju godina od primitka obavljenog posla, naručitelj se više ne može pozvati na nedostatke. Ovaj rok je objektivni rok. Naručitelj koji je izvođača na vrijeme obavijestio o nedostacima izvršenog djela gubi svoja prava nakon isteka dvije godine od učinjene obavijesti, osim ako je izvođačevom prijeverom bio spriječen da ih ostvaruje.<sup>126</sup>

<sup>121</sup> Klarić; Vedriš, *op. cit.* (bilj. 19), str. 417.

<sup>122</sup> ZOO, čl. 603.

<sup>123</sup> ZOO, čl. 604. st. 1.

<sup>124</sup> ZOO, čl. 604. st. 3.

<sup>125</sup> Tako npr. Eraković

<sup>126</sup> ZOO, čl. 606.

### 3.3. PRAVA NARUČITELJA I NJEGOVIH SLJEDNIKA

Izvođač odgovara i za nedostatke koji su posljedica greške u projektu, nedostatke materijala i ugrađenu opremu te nedostatke prouzročene naručiteljevim uputama. To su posebni slučajevi odgovornosti izvođača. Naručitelj (ali i njegovi pravni sljednici) koji je uredno i pravodobno obavijestio izvođača da izvedeni radovi imaju određeni nedostatak, ima na raspolaganju nekoliko opcija. Naime, on ima pravo: 1. zahtijevati od izvođača da ukloni nedostatak, 2. samo ukloniti nedostatak na račun izvođača, 3. smanjiti cijenu, 4. raskinuti ugovor, 5. naručitelj ima i pravo na naknadu štete. Traženje od izvođača da ukloni nedostatak je primarno pravo naručitelja. Pravo na naknadu štete pripada naručitelju u svakom slučaju. U skladu s odredbom čl. 608. ZOO-a, naručitelj koji je uredno i u roku obavijestio izvođača da obavljeno djelo ima neki nedostatak može zahtijevati od njega da nedostatak otkloni u primjerenom roku. Izvođač može odbiti otkloniti nedostatak ako uklanjanje nedostatka zahtijeva pretjerane troškove, no u tom slučaju naručitelju, po njegovu izboru, pripada pravo na sniženje naknade ili raskid ugovora te pravo na naknadu štete. Nadalje, naručitelj može, ne tražeći prethodno od izvođača da otkloni nedostatak, raskinuti ugovor i zahtijevati naknadu štete kad obavljeno djelo ima takav nedostatak koji djelo čini neuporabljivim ili je obavljeno u suprotnosti s izričitim uvjetima ugovora. Naručitelj ima pravo na sniženje naknade ako se izvođač pozvao na pravo da odbije otkloniti nedostatak zbog pretjeranih troškova ili ako izvođač nije na naručiteljev zahtjev otklonio nedostatke u primjerenom roku. Naknada se snižava u razmjeru između vrijednosti djela bez nedostatka u vrijeme sklapanja ugovora i vrijednosti koju bi imalo u to vrijeme djelo s nedostatkom.<sup>127</sup>

Prava naručitelja prema izvođaču zbog nedostatka građevine prelaze i na sve kasnije stjecatelje građevine ili njezina dijela, ali s tim da kasnijim stjecateljima ne teče novi rok za za obavijest i tužbu, već im se uračunava rok prednika.<sup>128</sup> Dakle, kada je došlo do zakonskog prijenosa prava s naručitelja na stjecatelja građevine, smatra se i da izvođač prema stjecateljima, može isticati sve prigovore koje je mogao isticati na temelju ugovora o građenju i izvornom naručitelju.<sup>129</sup> Prava prelaze na sve kasnije stjecatelje bilo da je riječ o malim nedostacima ili nedostacima koji su bitni za građevinu. Pojam bitni zahtjevi za građevinu navedeni su u ZOG-u te se nazivaju temeljni zahtjevi za građevinu. Navedeni su taksativno: 1. mehanička otpornost i stabilnost, 2. sigurnost u slučaju požara, 3. higijena, zdravlje, okoliš, 4. sigurnost i pristupačnost tijekom

---

<sup>127</sup> ZOO, čl. 611.

<sup>128</sup> ZOO, čl. 632.

<sup>129</sup> Periša, *op. cit.* (bilj. 5), str. 810.

uporabe, 5. zaštita od buke, 6. gospodarenje energijom i očuvanje topline te 7. održiva uporaba prirodnih izvora. Izvođač odgovara za te nedostatke ako se oni pokažu za vrijeme od deset godina od predaje i primitka radova. Dok je u ranijem ZOO-u iz 1978. desetogodišnja odgovornost bila ograničena na „solidnost“ građevine i na nedostatke zemljišta, sada je ta odgovornost proširena na bitne zahtjeve za građevinu.<sup>130</sup> To je ujedno i temeljna razlika u opsegu odgovornosti između ugovora o djeliu i ugovora o građenju. Dok je odgovornost kod ugovora o djelu uglavnom ograničena na očite i na skrivene nedostatke, s relativno kratkim rokovima u kojima se mogu ostaviti odgovarajući prigovori zbog tih neodstataka, odgovornost kod ugovora o građenju jest, pored ovih nedostataka, proširena i na bitne zahtjeve za građevinu.

#### 4. ZAKLJUČAK

Ugovori o građenju i danas se smatraju posebnom vrstom ugovora o djelu, iako zakonom to nije izriječno određeno. Od ostalih ugovora iz razlikuje to što je njihovo izvršenje u svezi s mnogim nepoznanicama i nepredvidivim okolnostima koje često dovode u pitanje njihovu uspješnu realizaciju. Osim uspostave obveznopravnog odnosa između naručitelja i izvođača, nastaju i drugi pravni odnosi u koje mogu biti uključeni i drugi subjekti. To su, primjerice, proizvođači, projektanti, nadzorni organi i sl. Pravni odnosi koji nastaju mogu biti ugovorni i izvanugovorni (npr. odnos naknade štete). U slučaju sudskog rješavanja spora iz ugovora o građenju, parnični postupak je u pravilu činjenično i pravno složen, a sudska praksa iz tog područja je bogata. Među subjektima često dolazi do problema definiranja prava i odnosa. To je stoga što se mijenjaju okolnosti, mijenja se tržište, važeći propisi u vrijeme građenja, a time i standardi koje treba zadovoljiti. Često se mijenja i sam ugovor te se dopunjuje prema potrebi tijekom građenja. Zato je u slučaju sporova potrebno detaljno proučiti ugovor i njegove sastojke, opće i posebne uvjete ugovora u kojima su prava i obveze stranaka detaljno uređeni, eventualne izmjene, dopune i anekse ugovora i tumačiti ih u skladu s onim što su ugovaratelji takvim utanačenjima željeli postići. Graditeljski je pothvat nužno faktički složen, što se donekle preslikava na pravno područje. U vezi s primjenom trgovačkih običaja, pojavljuje se posebna problematika primjene PUG-a koji su u mnogočemu bitno drugačije koncipirane doli odredbe ZOO-a kao osnovnog propisa za uređenje ugovora o građenju. Dapače, glede nekih odredaba uzance su u proturječju kogentnim normama ZOO-a. Tu činjenicu treba uzeti u obzir i prilikom ugovaranja pokušati otkloniti ugovorne rizike. Isto tako, prilikom samog tumačenja odredbi ZOO-a potrebno je pažljivo sagledati razloge *pro et contra* vezane uz ocjenu o tome jesu li

---

<sup>130</sup> Vukmir, Branko, Ugovori o građenju i desetogodišnja odgovornost, Pravo i porezi, 4 (2008), str. 3.



pojedine norme kogentne ili dispozitivne naravi. Uvijek treba imati na umu da je primjena načela jednakosti činidaba razrađeni ustavni princip osiguranja jednakog pravnog položaja na tržištu svim subjektima. Trenutno pravno-gospodarsko stanje povezuje izvođačevu poziciju s izraženim rizicima u pogledu izmjene cijena. U nastojanjima da se osigura stvarna vrijednost činidbe u nekom ugovornom odnosu, ugovorne strane trebale bi u praksi češće pribjegavati ugovaranju zaštitnih klauzula; indeksnoj klauzuli i kliznoj skali. One su to dopuštene činiti jer imaju mogućnost svojim sporazumom odrediti ono što je njima objektivno moguće, prihvatljivo i poželjno. Ipak, sa zaštitnim klauzulama treba biti oprezan jer u slučaju nejednakog položaja ugovornih strana postoji mogućnost pojavljivanja nepoštenih odredaba. Ugovori koji se sklapaju u sustavu javne nabave u najvećoj su mjeri ugovori obveznog prava pa se u tome području pojavljuju veliki izazovi vezani uz očuvanje stvarne vrijednosti činidbe. Nedavni nagli porast cijena sirovina i ostalih elemenata kloji utječu na cijenu radova stvorio je vidljive teškoće za izvođače i prijeti ugroziti daljnju dinamiku provedbe različitih infrastrukturnih objekata. Ključ uspješne realizacije bilo kojeg većeg građevinskog pothvata je balans prava i obveza svih ugovornih strana.

## POPIS LITERATURE

1. Crnić, Ivica, Zakon o obveznim odnosima, Zagreb, 2016.
2. Dujić, Nikolina, Ugovor o građenju s osvrtom na odgovornost za nedostatke i bitne zahtjeve za građevinu, Hrvatska pravna revija, 10 (2010)
3. Eraković, Andrija, Ugovor o građenju, Aktualnosti građanskog i trgovačkog prava: zbornik radova, Zagreb, 1991.
4. Gorenc, Vilim, Komentar Zakona o obveznim odnosima, Narodne novine, 2014.
5. Klarić, Petar; Vedriš, Martin, Građansko pravo, Zagreb, 2006.
6. 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.,
7. Milotić, Ivan, Građenje, ugovor o građenju i pravni okvir obveznog prava, Izbor najvažnijih aktualnih pitanja, Pravo i porezi, br. 7-8, 2022
8. Milotić, Ivan, Zakon o obveznim odnosima i izmjene cijena kod ugovora o građenju, Pravo i porezi, Zagreb, 10 (2021)
9. Milotić, Ivan, Izmjena cijena kod ugovora o građenju, Pravo i porezi, 3 (2022)
10. Milotić, Ivan, Izmjene cijena kod ugovora o građenju, Usporedni pregled pravila ZOO-a i PUG-a, Pravo i porezi, 3 (2022)
11. Milotić, Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene ugovora o građenju, Računovodstvo, revizija i financije, 10 (2021)
12. Momčinović, Hrvoje, Ugovor o građenju, Hrvatska pravna revija, 2 (2002)
13. Periša, Igor, Ugovor o građenju, Pravo u gospodarstvu: časopis za gospodarsko-pravnu teoriju i praksu, 58(2019)
14. Sadrić, Tomislav, Izmjene ugovora o javnoj nabavi radova zbog rasta cijena građevinskog materijala, Pravo i porezi, Zagreb, 2021., br. 9/21
15. Vukmir, Branko, Ugovori o građenju i desetogodišnja odgovornost, Pravo i porezi, 4 (2008)