

# Upravni ugovori u hrvatskom zakonodavstvu

---

Vujčić, Lucija

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

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

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

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



Repository / Repozitorij:

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



PRAVNI FAKULTET U ZAGREBU  
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE  
STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Lucija Vujčić

**UPRAVNI UGOVORI U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU**

završni rad

Mentor: prof.dr.sc. Frane Staničić

Zagreb, 2023. godine

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. RAZVOJ UPRAVNIH UGOVORA U FRANCUSKOJ I NJEMAČKOJ .....	1
2.1 . Francuski upravni ugovor.....	1
2.2 Njemački upravni ugovor .....	2
2.3 Institut upravnog ugovora u drugim državama.....	3
3. RAZVITAK INSTITUTA UPRAVNOG UGOVORA U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU	3
4. DEFINIRANJE I TEMELJNA OBILJEŽJA UPRAVNOG UGOVORA .....	4
4.1 Subjekti ugovora.....	5
4.2 Pretpostavke za sklapanje upravnog ugovora.....	6
4.3 Cilj i svrha upravnog ugovora .....	7
4.4 Posebni uvjeti sklapanja upravnog ugovora .....	7
5. RAZGRANIČENJE UPRAVNIH UGOVORA .....	8
5.1 Usporedba s građanskopravnim ugovorima .....	8
5.2 Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatska .....	8
5.2.1. Upravni ugovori čije je sklapanje izrijekom normirano u posebnom zakonu .....	9
5.2.2. Ugovori o koncesiji kao upravni ugovori .....	11
5.2.3. Ugovori s karakteristikama upravnih ugovora .....	13
6. KONTROLA NAD SKLAPANJEM UPRAVNIH UGOVORA .....	14
6.1 Kontrola u upravnom postupku .....	15
6.1.1. Tužba pokrenuta izravno protiv javnog ugovora.....	16
6.2 Sudska kontrola .....	16
6.3 Kontrola putem upravnog nadzora .....	17
7. IZVRŠAVANJE UPRAVNIH UGOVORA .....	17
7.1 Dužnost suugovarača.....	17
7.2 Pravo suugovarača.....	18
8. IZMJENA UPRAVNOG UGOVORA.....	18
8.1 Granice izmjene upravnog ugovora.....	18
9. RASKID UPRAVNOG UGOVORA .....	19
10. PRIGOVOR NA UPRAVNI UGOVOR .....	20
11. SUDSKA ZAŠTITA .....	22
12. SUDSKA PRAKSA .....	24
13. ZAKLJUČAK .....	26

## SAŽETAK

### Upravni ugovori u hrvatskom zakonodavstvu

Upravni ugovori uvedeni u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o općem upravnom postupku iz 2010. godine predstavljaju novinu koja se nije pokazala uspješnom u praksi. Na taj se način oni po prvi put izrijekom uvode u pozitivno zakonodavstvo Republike Hrvatske. Zakonom su regulirana pitanja usko vezana uz upravne ugovore kao što su uvjeti i predmet njihova sklapanja, ništetnost, izmjena te raskid ugovora, isto kao i upravna zaštita stranaka u prilikama kad javnopravno tijelo ne ispunjava svoje ugovorne obveze. Uz Zakon o općem upravnom postupku, sklapanje upravnih ugovora izričito propisuju i Opći porezni zakon ta Zakon o koncesijama.

**Ključne riječi:** javnopravno tijelo, pozitivno zakonodavstvo, upravni ugovor

## SUMMARY

### Administrative contracts in Croatian Legislation

Administrative contracts introduced into Croatian legislation by the General Administrative Procedure Act of 2010 represent a novelty that has no proven successful in practice. This explicitly introduces them for the first time in the positive legislation of the Republic of Croatia. The Act regulates issues closely related to administrative contracts, such as the conditions and subject of their conclusion, nullity, modification, and termination of the contract, as well as administrative protection of parties in cases where a public body fails to fulfil its contractual obligations. In addition to the General Administrative Procedure Act, the conclusion of administrative contracts is explicitly prescribed by the General Tax Act and the Concessions Act.

**Keywords:** public body, positive legislation, administrative contract

## Izjava izvornosti

Ja, Lucija Vujčić (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova ta da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Lucija Vujčić, v.r.  
(potpis studenta)

## 1. UVOD

Hrvatsko pravo u odnosu na druge europske zemlje relativno kasno upoznaje institut upravnog ugovora u onom obliku u kojem je on u njihovim zakonodavstvima uređen. Ipak ono poznaje određene vrste ugovora koje se zbog svojih obilježja, gotovo identičnih ili uvelike sličnih s klasičnim vrstama upravnih ugovora, nazivaju posebnim vrstama ugovora, ali ne i upravnima. Činjenica da hrvatsko zakonodavstvo i prije prihvaćanja upravnih ugovora Zakonom o općem upravnom postupku iz 2009. godine predviđa određene vrste ugovora povlači pitanje njihove prave prirode. Takvi su npr. ugovor o koncesiji, ugovor o javnim uslugama te ugovor o javnoj nabavi. Jasne definicije upravnih ugovora dolaze tek s uspostavom suvremenih pravnih regulativa i zakonskih okvira. Konceptija upravnih ugovora razvila se krajem 19. i početkom 20. stoljeća iz koncepcije koju su poznavale građanske države na europskom kontinentu<sup>1</sup>. Sloboda djelovanja javnopravnih tijela tih država bila je ograničena načelom legaliteta čak i onda kada se sklapanjem ugovora jamčilo zadovoljenje javne potrebe<sup>2</sup>. Institut upravnog ugovora kakav danas poznajemo prihvaćen je tek stupanjem na snagu Zakona o općem upravnom postupku 2010. godine<sup>3</sup>. Prihvaćanje i propisivanje upravnog ugovora dio je sveukupne reforme hrvatske javne uprave. Na taj se način ostvaruje jedan od standarda europske javne uprave, i to onaj koji zahtijeva aktivnu ulogu građana u odnosima s javnom upravom, njihovo djelatno sudjelovanje u upravnim poslovima u što većem broju upravnih područja<sup>4</sup>.

## 2. RAZVOJ UPRAVNIH UGOVORA U FRANCUSKOJ I NJEMAČKOJ

### 2.1 . Francuski upravni ugovor

Na razvoj instituta upravnih ugovora u hrvatskom pravu utjecale su njemačka i francuska teorija upravnog prava. Najširu razradu bitnih elemenata upravnih ugovora dala je upravo francuska teorija upravnog prava i praksa francuskog državnog savjeta<sup>5</sup>. Prema tome

---

<sup>1</sup> Damir Aviani: Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 352.

<sup>2</sup> Ibid., str. 352.

<sup>3</sup> NN 47/2009.

<sup>4</sup> Boris Ljubanović: Upravni ugovori i upravno sudovanje, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str. 38.

<sup>5</sup> Mateja Crnković: Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske, HKJU-CCPA, god. 2014., br.4., str 1036.

razlikujemo nekoliko temeljnih načela po kojima upravne ugovore možemo jasno odvojiti odnosno separirati od ugovora privatnog odnosno obveznog prava. To su kriterij cilja, kriterij stranaka i kriterij posebnih odredbi<sup>6</sup>. Uz navedene kriterije kao bitne treba spomenuti i čimbenike koji formuliraju karakteristike upravnih ugovora u francuskom konceptu. Predmet ugovora uvijek usmjeren na obavljanje javne službe i posebne ovlasti pridržane jednoj ugovornoj strani govore u prilog odnosu subordinacije ugovornih strana, autoritativnom pravu javnopravnog tijela i specifičnom režimu sklapanja upravnih ugovora<sup>7</sup>. Ugovor koji bi sadržavao barem jedan od elemenata smatrao bi se upravnim, uz to identifikacija istih je olakšana proglašavajući pravnom normom određene ugovore upravnima. Ugovor o javnoj nabavi i o koncesioniranoj javnoj službi dvije su vrste upravnih ugovora koje se u Francuskoj smatraju najvažnijima<sup>8</sup>. Ugovorom o koncesioniranoj javnoj službi daje se pojedincu, koji je u pravilu privatna osoba, pravo ali i dužnost da obavlja djelatnost koja se smatra javnom službom. Pojedinaac obavljanje djelatnosti naplaćuje od samog korisnika službe. Ugovorom o javnim nabavama osiguravaju se svi posebni predmeti ili usluge potrebni za obavljanje javne službe<sup>9</sup>. Možemo reći da su francuski upravni ugovori „srednji put“ koji osigurava da se javna uprava ne služi isključivo upravnim aktom, ali jednako tako ni klasičnim privatnopravnim ugovorom. Njima se osigurava subordinacija javnopravnog tijela, na način koji nije izričito jednostran i autoritativan kao što je to slučaj s upravnim aktom.

## *2.2 Njemački upravni ugovor*

Upravni ugovori pravnih poredaka drugih zemalja razvijali su se pod utjecajem francuskog prava. Ono je uvelike imalo utjecaj na germanski pravni poredak, no bez obzira na sličnosti germansko pravno uređenje uvelike se razlikuje. U njemačkom pravu, upravni ugovori uređeni su: Zakonom o upravnom postupku, pojedinim odredbama njemačkog Građanskog zakonika te posebnim federalnim i državnim zakonima. Razlikovni element u francuskom pravnom uređenju prvenstveno je predmet ugovora, a zatim posebne ovlasti jedne od ugovornih strana, dok je ključni element razlikovanja upravnih ugovora i ugovora privatnog prava u Njemačkoj samo predmet ugovora. To bi značilo da jedna od strana ne mora biti javnopravno tijelo, pa iz toga proizlazi da ugovor mogu sklopiti i dvije privatne osobe s ciljem ostvarivanja šireg društvenog interesa. U njemačkom pravu, snažan utjecaj imalo je gledište da su svi ugovori koje sklapa uprava s pojedincem ugovori općeg prava, stoga ono u definiranju javnog ugovora

---

<sup>6</sup> Ibid., str. 1038.

<sup>7</sup> Ibid., str. 1038.

<sup>8</sup> Ibid., str. 1038.

<sup>9</sup> Ljubanović: op. cit. (bilj. 4), str. 45.

danas prihvaća isključivo materijalni kriterij koji čini bit javnog ugovora<sup>10</sup>. Dakle, prema njemačkoj pravnoj teoriji, upravni ugovor uvijek stvara, mijenja ili ukida pravni odnos u području javnog prava, dok drugi ugovori proizvode iste učinke, ali unutar sfere privatnog prava. U tom slučaju upravne ugovore možemo podijeliti na koordinirane (nema odnosa podređenosti) i subordinirane (sklopljeni između javne vlasti i treće osobe) koje onda dalje dijelimo na ugovore o nagodbi i ugovore o razmjeni.

### *2.3 Institut upravnog ugovora u drugim državama*

Institut upravnog ugovora široko je prisutan i poznat i u pravnim sustavima drugim europskih država. Među istaknutima možemo spomenuti Francusku, Italiju, Španjolsku, ali isto tako i Sloveniju koja institut ne poznaje. U angloameričkom pravnom sustavu institut upravnog ugovora ne postoji. Neovisno o tome radi li se o pojedincu ili javnoj vlasti, uvijek se primjenjuju pravila općeg prava (*Common law*)<sup>11</sup>.

## **3. RAZVITAK INSTITUTA UPRAVNOG UGOVORA U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU**

Ugledavši se na Austriju, još od 1930. godine na području Hrvatske, primjenjivao se Zakon o općem upravnom postupku Kraljevine Jugoslavije<sup>12</sup>. Navedeni prestaje vrijediti donošenjem novog zakona 1946. (Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije) te se do 1956. primjenjuje samo kao pravna pravila. Takva primjena zakona, unatoč tomu što formalno nije na snazi, podrazumijeva primjenu određenih odredbi u onoj mjeri u kojoj one nisu u suprotnosti s u tom trenutku važećim pravnim poretkom. Od 1957. na području republika bivše Jugoslavije počinje se primjenjivati ZUP okarakteriziran kao savezni zakon, a mijenjan svega nekoliko puta i to sve s ciljem bolje prilagodbe organizacijskoj strukturi javne uprave ili radi jezične usklađenosti. Zakon o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP) Republika Hrvatska preuzima u svoj pravni sustav 1991. godine, a danas važeći zakon donesen je 2009. godine. Donošenjem novog zakona

---

<sup>10</sup> Jasna Omejec: Upravni (administrativni) ugovor, Katedra za upravno pravo, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu.

<sup>11</sup> Ljubanović: op. cit. (bilj. 4), str. 43.

<sup>12</sup> Povijest zakona o općem upravnom postupku i njegova važnost u primjeni, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/povijest-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-i-njegova-vaznost-u-primjeni-48260#> (29.05.2023.)



vidljiva je svojevrsna evolucija shvaćanja<sup>13</sup>. U pogledu tog instituta očekivanja su bila vrlo velika, to pokazuje i činjenica da njegovom uvođenju u hrvatski pravni sustav nitko iz znanstvenih i stručnih krugova nije oponirao<sup>14</sup>. Kako bismo mogli govoriti o napretku u shvaćanju i uređenju samog upravnog ugovora valjalo bi sagledati i njegova uređenja u verzijama ZUP-a koje su prethodile onoj konačnoj. Prva verzija zakona iz 2007. godine dopušta upravni ugovor kada priroda upravne stvari predviđa njegovo sklapanje. Upravno tijelo odlučuje na temelju diskrecijske ocjene hoće li se u konkretnom slučaju koristiti upravnim ugovorom ili upravnim aktom kao klasičnim oblikom odlučivanja u upravnoj stvari. Izjednačavanje upravnog ugovora sa upravnim aktom približava ovo shvaćanje njemačkoj teoriji upravnog ugovora koja ga promatra kao jednu od dvije ruke upravnog tijela<sup>15</sup>. Druga verzija ZUP-a iz 2008. godine značajno reducira njegovu primjenu i svodi ju samo na slučajeve kad je sklapanje ugovora predviđeno posebnim zakonom. Prema toj odredbi primjena upravnog ugovora vezana je isključivo uz posebne zakone. Konačna verzija, usvojeni tekst ZUP-a iz 2009. dodatno ograničava primjenu tog instituta. Uz to što njegovo sklapanje mora biti propisano zakonom, ugovor moraju sklopiti javnopravno tijelo i stranka radi izvršavanja prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar<sup>16</sup>.

Osnova nastanka upravnih ugovora leži u okolnosti što javnopravna tijela ne ulaze u pravne odnose samo putem upravnopravnih odnosa okarakteriziranih autoritativnošću i jednostranošću. Iako prvi uređuje upravne ugovore, nazivamo ga postupovnim zakonom jer se zadržava samo na osnovnim pitanjima uređenja. Posebnosti uređenja regulirane su materijalnim upravnim zakonima, ne postoji jedan opći zakon.

#### **4. DEFINIRANJE I TEMELJNA OBILJEŽJA UPRAVNOG UGOVORA**

Osvrnemo li se na samu definiciju upravnog ugovora možemo primijetiti da Zakonom o općem upravnom postupku on nije izrijekom definiran. Nepostojanje definicije te relativno štura razrada tog instituta upućuju na manjak u zakonskom tekstu koji samo navodi kada je ugovor potrebno sklopiti. Definiciju možemo izvući iz cjelokupne opće pravne regulative. Kao i svaki

---

<sup>13</sup> Vedran Đulabić: Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave, str. 312.

<sup>14</sup> Ibid., str. 309.

<sup>15</sup> Ibid., str. 313.

<sup>16</sup> Crnković, op. cit. (bilj. 5), str. 1040.

ugovor, on nastaje suglasnim očitovanjem volje dvaju ili više subjekata od kojih jedan nastupa kao subjekt javnog prava, a Borković ga definira kao dvostrani pravni akt što ga država, odnosno javnopravno tijelo sklapa s trećim osobama (fizičkim ili pravnim) radi ostvarivanja cilja šireg društvenog interesa te pod uvjetima utvrđenim posebnim propisima<sup>17</sup>. Dakle možemo reći da je to ugovor sklopljen u ime jednog ili više javnopravnih subjekata, u režimu javnog prava, na koji se primjenjuju norme javnog (upravnog) prava<sup>18</sup>. Bez obzira na vrlo šturu razradu ugovora u zakonskom tekstu, prilikom njegova sklapanja strankama se nameće cijeli niz ograničenja misleći pri tom ponajprije na točne određene slučajeve njegova sklapanja. Javnopravno tijelo u tom pogledu nije slobodno odlučivati. Tako ZUP propisuje da javnopravno tijelo i stranka sklapaju upravni ugovor o izvršavanju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora<sup>19</sup>. Dakle, sklapanje takvog ugovora moguće je tek po donošenju rješenja odnosno okončanju postupka provedenog sukladno zakonu. Prema navedenom slijedi da je upravni ugovor sredstvo uređenja izvršavanja prava i obveza o kojima je odlučeno pojedinačnom pravnom normom sadržanom u rješenju<sup>20</sup>. Polazeći od same definicije upravnih ugovora, odnosno njihova određenja, možemo izdvojiti tri temeljne karakteristike: subjekte ugovora, cilj i svrhu zbog kojih se ugovor zaključuje, te posebna pravila (uvjeti) koji vrijede prilikom zaključivanja i izvršavanja ugovora.

#### 4.1 Subjekti ugovora

Kao što smo već naglasili, ugovor je pravni posao koji nastaje suglasnim očitovanjem volje dvaju ili više subjekata, usmjeren na postizanje dopuštenih pravnih učinaka. Subjekti sklapanja upravnog ugovora uvijek su određeni. Jedan od subjekata je uvijek javnopravna osoba: država, jedinica regionalne ili lokalne samouprave i njihova tijela, ali isto tako i pravne osobe koje se u cijelosti ili većim dijelom financiraju iz državnog proračuna ili drugog javnog proračuna (javne ustanove, javna poduzeća i dr.)<sup>21</sup>, dok je s druge strane adresat rješenja koji je u pravilu privatna osoba. Činjenica da su subjekti ugovora uvijek određeni povlači francuske korijene gdje se ističe kao *konstitutivni element* iz kojeg se onda dalje izvodi subordinirani položaj ugovornih strana<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Omejec: op. cit. (bilj. 10).

<sup>18</sup> Ljubanović, op. cit. (bilj. 4), str. 38.

<sup>19</sup> Dario Đerđa: Opći upravni postupka u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, 2010., str. 329.

<sup>20</sup> Ibid., str. 330.

<sup>21</sup> Aviani, op. cit. (bilj. 1), str. 352.

<sup>22</sup> Đerđa: op. cit. (bilj. 19.), str. 330.

Položaj ugovornih strana nije jednak, tijelo javne vlasti, u odnosu na drugog subjekta ugovora, nastupa s jačom pravnom voljom. Veće ovlasti javnopravnih tijela povezane su sa svrhom koja se sklapanjem ugovora nastoji postići, s tim da je uvijek posrijedi širi društveni interes. Javnopravno tijelo nastupa kao subjekt javnog prava, zastupa javni interes te stoga i posjeduje veće ovlasti, svojim ovlastima ono ne može slobodno raspolagati ako na to nije ovlašteno zakonom. Dakle možemo reći kako o sklapanju upravnih ugovora odlučuje zakonodavac propisujući slučajeve kada je njihovo sklapanje predviđeno, javnopravno tijelo u tom pogledu ne posjeduje nikakvu slobodu.<sup>23</sup> Nadređeni položaj javnopravnog tijela ponajviše dolazi do izražaja tijekom izvršavanja ugovora, posebice kada druga strana svoje ugovorne obveze izvršava neuredno ili ih u potpunosti ne izvršava. Povučemo li paralelu s građanskopravnim ugovorima možemo istaknuti potpunu suprotnost koja se očituje u ravnopravnim položajima objiju strana, niti jedna strana se na nalazi u nadređeno odnosno podređenom položaju.

#### *4.2 Pretpostavke za sklapanje upravnog ugovora*

Na pretpostavke za sklapanje upravnih ugovora nadovezuju se i odredbe o njihovoj ništetnosti. Nadovežemo li se na ništetnost, treba razlikovati upravnopravne i opće ugovorne pretpostavke. Ništetan upravni ugovor bit će onaj koji ne udovoljava propisanim pretpostavkama, dakle koji je protivan rješenju radi izvršenja kojeg je i sklopljen, ali i onaj koji je ništetan iz razloga propisanih zakonom kojim su uređeni obvezni odnosi. ZUP dopušta da upravni ugovor sklope javnopravno tijelo koje vodi upravni postupak i stranka u postupku s ciljem izvršavanja prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar. To bi značilo da se upravni ugovor može sklopiti tek nakon donošenja rješenja, a predmet ugovora može biti samo izvršenje tog rješenja. Daljnje pretpostavke sklapanja upravnih ugovora koje ujedno izražavaju i bitne karakteristike upravnih ugovora su:

- a) Sklapanje ugovora mora biti predviđeno posebnim zakonom koji regulira to upravno područje
- b) Upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja, prisilnim propisima, javnom interesu niti smije biti na štetu trećih osoba.

Ukoliko upravni ugovor proizvodi pravne učinke nad pravima trećih osoba, kako bi bio valjan, osobe će se morati odazvati izricanjem suglasnosti na takav ugovor.

---

<sup>23</sup> Đerđa: op., cit., (bilj. 19.), str. 331

c) Upravni ugovor sklapa se u pisanom obliku<sup>24</sup>

Ništetan će biti i upravni ugovor čiji je samo jedan dio ništetan osim ako će isti proizvoditi pravne učinke i bez tog dijela. Utvrđivanje ništetnosti upravnog ugovora u nadležnosti je suda nadležnog za upravne sporove, ništetan upravni ugovor neće proizvoditi pravne posljedice. Također, prema posebnim zakonima tijelo javne vlasti obavezno je o namjeri sklapanja upravnog ugovora obavijestiti javnost odnosno sve zainteresirane osobe objavom javnog natječaja ili pozivom na dostavu ponuda<sup>25</sup>. Provođenjem postupka objave natječaja želi se postići odabir natjecatelja koji će izvršavati ugovorne obveze na najpovoljniji i najbolji način. Odabir natjecatelja mora biti u skladu sa načelom konkurentnosti i jednakosti sudionika, stoga treba voditi računa o sposobnostima stranke za izvršavanje ugovorne obveze, ali i o njezinim financijskim uvjetima.

#### *4.3 Cilj i svrha upravnog ugovora*

Upravni ugovor sklapa se s ciljem ostvarenja šireg društvenog interesa. Država kao skrbnik tog interesa nastoji ga provesti u djelo, pa možemo reći da ona djeluje kao subjekt javnopravnog karaktera. Cilj koji se nastoji ostvariti ne mora uvijek nužno biti isti, različitost ciljeva dovela je do pojave različitih vrsta upravnih ugovora. Tako, koristeći se javnom imovinom, javnopravno tijelo ugovorom može povjeriti izgradnju određene građevine za javne potrebe (npr. škola, bolnica, javne ceste, zgrade za potrebe sudstva ili vlade), zatim može povjeriti pružanje javnih usluga odnosno provođenje javne službe (npr. usluga javnog gradskog prijevoza, opskrbu stanovništva električnom energijom, plinom, vodom i dr.), dodijeliti javno dobro na gospodarenje privatnom subjektu, ugovoriti nabavu određene robe za potrebe funkcioniranja javnopravnog tijela, javne službe i sl.<sup>26</sup>. Sadržajno gledajući, predmet ugovora koji sklapa javnopravno tijelo s privatnopravnim subjektom mogu biti javni radovi, javna nabava robe, te pružanje javne usluge<sup>27</sup>.

#### *4.4 Posebni uvjeti sklapanja upravnog ugovora*

Sklapanju upravnog ugovora prethodi poseban postupak, to bi značilo da se pri sklapanju i izvršavanju upravnih ugovora te pri realizaciji prava i obveza što iz njega proizlaze primjenjuju

---

<sup>24</sup> NN 47/2009, čl. 150.

<sup>25</sup> Na primjer, prema Zakonu o koncesijama, članku 21.

<sup>26</sup> Aviani: op. cit. (bilj. 1), str. 352.

<sup>27</sup> Omejec: op. cit. (bilj. 10).

posebna pravila (uvjeti). Posebna pravila podrazumijevala bi primjenu normi javnog prava kako bi se upravni ugovori izdvojili od onih privatnog prava i smjestili pod drugačiji pravni režim. Primjenom tih pravila uređena su pitanja poput postupka koji prethodi odabiru privatnopravnog subjekta, samog odabira subjekta s kojim se namjerava sklopiti ugovor, te pitanje pravne zaštite subjekata s kojim se ugovor neće sklopiti. Singh ovo opravdava tezom da, kada bi se strankama upravnog ugovora dopustila ista sloboda koju imaju stranke ugovora privatnog prava spontano bi moglo doći do komercijalizacije javnih djelatnosti<sup>28</sup>.

## 5. RAZGRANIČENJE UPRAVNIH UGOVORA

### 5.1 Usporedba s građanskopravnim ugovorima

Temeljne karakteristike upravnih ugovora pridonose njihovom razlikovanju od ugovora građanskopravne prirode, no unatoč navedenom i dalje su neka njihova obilježja uvelike slična ili gotovo ista. Događa se stoga da prilikom njihova svrstavanja u kategorije autori imaju različita mišljenja. Problem razgraničenja velikim dijelom proistječe iz nejedinstvenog pristupa kojeg pravna teorija ima u pogledu upravnih ugovora. Pravni odnos nastao između države i drugih subjekata, okarakteriziran suglasnošću volja, ne rađa uvijek upravni ugovor. U takvom odnosu nastaju i ugovori podložni normama građanskog prava. Primjer takvih ugovora su ugovor o kupoprodaji ili ugovor o zakupu iz kojih možemo zaključiti da država ili drugo javnopravno tijelo može sklopiti niz ugovora, a da pritom niti jedan ne bude upravni. Kako bismo mogli govoriti o upravnom ugovoru potrebno je da on ispunjava sve pretpostavke koje karakteriziraju njegovu pravnu prirodu u materijalnom i formalnom smislu. Iz svega navedenog proizlazi razlikovanje užeg i šireg pojma, odnosno upravnih ugovora i ugovora uprave. Ugovori uprave kao širi pojam pokrivaju sve vrste ugovora koje uprava sklapa u ime države, a upravni ugovori su samo oni koji imaju određene pravne karakteristike<sup>29</sup>.

### 5.2 Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatska

Kriterij prema koje upravne ugovore u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske razvrstavamo u nekoliko različitih kategorija je način na koji je uređeno njihovo sklapanje. Način sklapanja upravnog ugovora određuje zakonodavac. Stoga ih možemo podijeliti na: upravne ugovore čije je sklapanje izrijekom normirano u posebnom zakonu, ugovore o

---

<sup>28</sup> Aviani: op. cit. (bilj. 1), str. 353.

<sup>29</sup> Crnković: op. cit. (bilj. 5), str. 1037.

koncesiji (sklapanje navedenog ugovora propisano je posebnim zakonom) te ugovore s određenim karakteristikama upravnih ugovora.

#### *5.2.1. Upravni ugovori čije je sklapanje izrijekom normirano u posebnom zakonu*

**Opći porezni zakon** kao primjer posebnog zakona koji predviđa sklapanje upravnog ugovora navodi: „Porezno tijelo i porezni obveznik mogu radi namirenja dospjelog poreznog duga sklopiti upravni ugovor.“<sup>30</sup>. On se ne pojavljuje kao nov institut u općem poreznom zakonu, već je otprije propisan u njegovim izmjenama i dopunama, a kao takav dostupan je poreznim obveznicima općenito uz prethodno ispunjenje uvjeta (građani, fizičke osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost te pravne osobe). Prijedlog za sklapanje upravnog ugovora podnosi se nadležnoj ispostavi Porezne uprave na inicijativu samog obveznika (fizičke ili pravne osobe). Porezni dug nastaje kada porezni obveznim dugovanja nastala s osnove poreza, doprinosa ili drugih javnih davanja ne namiri<sup>31</sup>. Ugovorom se porezni dug namiruje u cijelosti ili djelomično, a sklapa se u pisanom obliku u vremenskom periodu od najdulje 24 mjeseca. Porezni obveznik čiji je račun blokiran od strane drugih vjerovnika i/ili protiv kojeg se provodi postupak utvrđivanja zlouporabe prava u porezno-dužničkom odnosu ne može sklopiti upravni ugovor. Ako je porezni dug već bio predmetom raskinutog upravnog ugovora, upravni ugovor ne može se ponovno sklopiti, kao ni za dug za koji je već sklopljen upravni ugovor ili za dug koji je obuhvaćen reprogramom. U slučaju nepoštivanja upravnog ugovora sklopljenog s ciljem namirenja poreznog duga od strane poreznog obveznika, porezno tijelo može jednostrano raskinuti ugovor, a naplatu duga izvršiti putem ovršnog postupka.

**Zakon o dodatnom porezu na dobit**<sup>32</sup> jednako kao opći porezni zakon predviđa mogućnost sklapanja upravnog ugovora između poreznog obveznika i Porezne uprave kako bi se namirio porezni dug po osnovi dodatnog poreza na dobit. Sve dok tako sklopljen ugovor traje obvezniku se neće odobriti sklapanje novog upravnog ugovora za obveze koje su nastale nakon sklapanja prvotnog. Ako obveznik već na snazi ima predstečajnu nagodbu, predstečajni sporazum, stečajni plan ili upravni ugovor za obveze koje su dospjele prije stupanja na snagu Zakona o dodatnom porezu na dobit, dopušteno mu je sklopiti upravni ugovor isključivo uz uvjet da su do dana podnošenja zahtjeva za sklapanje ugovora podmirene sve njegove dospjele obveze sukladno planu za otplatu. Na postupanje Porezne uprave po pitanju sklapanja upravnog

---

<sup>30</sup> Opći porezni zakon, NN 115/2016, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22, čl. 101.

<sup>31</sup> Sklapanje upravnog ugovora radi obročnog plaćanja dospjelog poreznog duga, 02.11.2021, IUS-INFO.

<sup>32</sup> NN 151/2022.

ugovora i izvršavanja obveza koje iz njih proizlaze odgovarajuće se primjenjuju odredbe općeg poreznog propisa.

Ako se dotaknemo **Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima** susrest ćemo se s čak dvije situacije u kojima se predviđa sklapanje upravnog ugovora. S ciljem poboljšanja demografskog i gospodarskog razvoja potpomognutih područja, odnosno područja posebne državne skrbi zakon uređuje kategoriju korisnika kojima je omogućeno ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje, načine stambenog zbrinjavanja te ostvarivanja prava na isto. Modeli stambenog zbrinjavanja su:

- 1) Najam obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu
- 2) Darovanje građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevinskog materijala za izgradnju obiteljske kuće
- 3) darovanjem građevnog materijala za obnovu, dogradnju/nadogradnju i završetak izgradnje obiteljske kuće u vlasništvu korisnika
- 4) darovanjem građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće na građevinskom zemljištu u vlasništvu korisnika
- 5) darovanjem neuseljive obiteljske kuće u državnom vlasništvu i građevnog materijala za njezinu obnovu ili rekonstrukciju<sup>33</sup>.

Prijava za stambeno zbrinjavanje podnosi se nadležnom uredu državne uprave u županiji u razdoblju od 1. siječnja do 31. siječnja tekuće godine. Nakon izvršnosti rješenja kojim je utvrđeno pravo na stambeno zbrinjavanje prema modelu kojim se u najam daje obiteljska kuća ili stan unutar državnog vlasništva, sklapa se ugovor o najmu u skladu s propisima o najmu stanova. Ugovor sklapa Središnji državni ured zajedno sa korisnikom stambenog zbrinjavanja. Spomenuti ugovor sklapa se u pisanom obliku, a po svojoj pravnoj prirodi on je upravan.

Ako se rješenjem kao model stambenog zbrinjavanja odredi darovanje građevinskog zemljišta ili građevinskog materijala također će se između Središnjeg državnog ureda i korisnika stambenog zbrinjavanja sklopiti ugovor. Upravni ugovor o darovanju građevnog materijala sklapa se na temelju izvršnog rješenja kojim je utvrđeno pravo na stambeno zbrinjavanje. Korisnici stambenog zbrinjavanja sklapanjem ugovora postaju suvlasnici u jednakim dijelovima nad navedenim zemljištem ili materijalom. Darovanje građevnog materijala državni tajnik Središnjeg državnog ureda propisuje donošenjem pravilnika.

---

<sup>33</sup> Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, NN 106/2018, čl. 7.

**Zakon o lovstvu** kojim je uređeno gospodarenje lovištem i divljači također predviđa sklapanje upravnog ugovora. Isti propisuje davanje pravnoj ili fizičkoj osobi zakupa prava lova ukoliko osoba ima sjedište na području Republike Hrvatske, je registrirana za obavljanje lova, protiv koje nije izrečena kazna za kazneno djelo protuzakonitog lova te koja je podmirila sve obveze iz prijašnjeg ugovora o pravu lova<sup>34</sup>. Nakon što je odluka kojom se daje zakup prava lova na lovištu donesena, davatelj prava lova (Ministarstvo odnosno nadležno tijelo) sklapa ugovor s ponuditeljem. Ugovor se sklapa u pisanom obliku. U predviđenim okolnostima dopuštena je mogućnost izmjene ugovora u slučaju koje se sklapa dodatak (aneks) na navedeni ugovor.

Još jedan u nizu zakona koji uređuje sklapanje upravnog ugovora je **Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica**. Propisuje uvjete za izdavanje pokrivenih obveznica kreditnih institucija, ali jednako tako i okolnosti u kojima Agencija nakon provedenog nadzora može izreći upravne sankcije. Ukoliko je ishod provedenog nadzora negativan za stranku, Agencija donosi rješenje kojim izriče novčanu kaznu odnosno utvrđuje iznos periodičnih penala te naznačuje rok i način uplate sredstava. Na prijedlog stranke, Agencija može s istom sklopiti upravni ugovor radi izvršenja rješenja kojim je izrečena novčana kazna ili utvrđen ukupan iznos periodičnih penala, na rok koji ne može biti duži od 12 mjeseci, a za vrijeme kojega ne teče zastara za izricanje upravne sankcije<sup>35</sup>. Izrečene novčane kazne prihod su koji ostvaruje državni proračun.

**Zakon o kreditnim institucijama** propisuje nadležnost Hrvatske narodne banke za izricanje upravnih sankcija koje za cilj imaju sankcionirati počinitelja odnosno onoga za kojega je utvrđena povreda zakonskih odredaba. Kao upravne sankcije navode se: novčane kazne, periodični penali i upozorenja<sup>36</sup>. Do uplate novčane kazne ili ukupnog iznosa periodičnih penala dolazi tek po izvršnosti rješenja Hrvatske narodne banke odnosno po izvršnosti sudske odluke, ako na isto nije uložena tužba. Stranke kojoj je izrečena novčana kazna ili ukupan iznos periodičnih penala može na vlastiti prijedlog s Hrvatskom narodnom bankom sklopiti upravni ugovor radi izvršenja rješenja<sup>37</sup>. Period sklapanja ugovora ne može biti duži od 12 mjeseci. Za vrijeme navedenog perioda ne teče zastara za izvršenje novčane kazne ili ukupnog iznosa periodičnih penala.

#### *5.2.2. Ugovori o koncesiji kao upravni ugovori*

---

<sup>34</sup> Zakon o lovstvu, NN 99/2018, čl. 22.

<sup>35</sup> Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, NN 53/2022, čl. 47.

<sup>36</sup> Zakon o kreditnim institucijama, NN 47/20, 146/20. čl. 359.a.

<sup>37</sup> Zakon o kreditnim institucijama, NN 47/20, 146/20, čl. 359.I.



Ugovor o koncesiji reprezentativan je primjer ugovora koji su se u hrvatskom pravu pojavljivali i prije nego što je Zakon o općem upravno postupku uopće uredio i regulirao upravne ugovore. Koncesija je pravo koje se stječe ugovorom, a prema Zakonu o koncesijama, ugovor o koncesiji ugovor je koji su sklopili davatelj koncesije s jedne strane i gospodarski subjekt kao odabrani najpovoljniji ponuditelj, odnosno gospodarski subjekt kojem je koncesija dana na temelju neposrednog zahtjeva s druge strane, a sadržava odredbe o međusobnim pravima i obvezama vezanim uz danu koncesiju<sup>38</sup>. Ugovor o koncesiji upravni je ugovor jer je tako propisano Zakonom o koncesijama. ZUP propisuje da će javnopravno tijelo i stranka sklopiti upravni ugovor o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora<sup>39</sup>. Javnopravno tijelo kao davatelj koncesije prema Zakonu o koncesijama može biti: Hrvatski sabor, Vlada, tijela državne uprave u ime Republike Hrvatske, nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u ime jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe posebnim propisima ovlaštene za davanje koncesije<sup>40</sup>. Navedena tijela sklapajući ugovor s gospodarskim subjektom stupaju u neravnopravan položaj gdje je javnopravno tijelo ono koje nastupa s jačom pravnom voljom, s pozicije vlasti. Neravnopravnost ugovornih strana jedna je od karakteristika upravnih ugovora. Nadalje, koncesija kao pravo koje se stječe ugovorom može biti dana za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, za javne radove ili za javne usluge<sup>41</sup>. Sukladno navedenom možemo zaključiti da se sklapanjem ugovora o koncesiji nastoji zadovoljiti neki javni interes. Zadovoljavane šireg društvenog interesa upravo i je jedno od obilježja upravnih ugovora. Da bi se upravni ugovor uopće mogao sklopiti njegovom sklapanju mora prethoditi upravni postupak te mora postojati upravni akt odnosno rješenje. Donošenju odluke o koncesiji također prethodi postupak koji je detaljnije razrađen u tekstu zakona. Postupak davanja koncesije pokreće se slanjem obavijesti o namjeri davanja koncesije. Obavijest se objavljuje u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, a sam postupak okončat će se odlukom o davanju koncesije ili poništenjem postupka. Odluka o davanju koncesije je upravni akt<sup>42</sup>. Uspoređujući obilježja upravnog ugovora s obilježjima ugovora o koncesiji pronalazimo neke dodirne točke/sličnosti. Jednako tako, sklapanje ugovora o koncesiji izrijekom je propisano u nekolicinu hrvatskih zakona (Zakon o tržištu plina, Zakon o rudarstvu, Zakon o cestama, Zakon o lovstvu,

---

<sup>38</sup> Zakon o koncesijama, NN 69/2017, čl. 5.

<sup>39</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 150.

<sup>40</sup> Zakon o koncesijama, NN 69/2017, čl. 7.

<sup>41</sup> Ibid., čl. 3.

<sup>42</sup> Ibid., čl. 5.

Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara...) te su u svim ti zakonima pronađene karakteristike upravnih ugovora.

### 5.2.3. *Ugovori s karakteristikama upravnih ugovora*

Zakon o javnoj nabavi definira *ugovor o javnoj nabavi* kao naplatni ugovor sklopljen u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više naručitelja, predmet samog ugovora je izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga<sup>43</sup>. Dakle stranke ugovora o javnoj nabavi su naručitelj i gospodarski subjekt. Kako bismo navedeni ugovor mogli svrstati u upravne ugovore, jedan od dvaju subjekata bi prema kriteriju ZUP-a trebao biti javnopravno tijelo. Problematika se očituje u trenutku spoznaje da naručitelj ne mora uvijek biti javnopravno tijelo. U ulozi naručitelja mogu se pojaviti i ustanove i trgovačka društva koja se neće smatrati javnopravnim tijelima ako im nisu dane javne ovlasti, a ipak će provoditi postupak javne nabave. Uz prvi kriterij koji može, a i ne mora biti zadovoljena možemo se osvrnuti i na kriterij cilja i postupka sklapanja ugovora. Kao glavne ciljeve javne nabave možemo izdvojiti: učinkovitiju potrošnju novca poreznih obveznika, brži ekonomski razvoj, veću konkurentnost među gospodarskim subjektima koji posluju na tržištu, dok kao sporedne možemo navesti sprječavanje nepotizma, korupcije, prijevare i bogaćenja na račun državnih sredstava, pranje novca itd.<sup>44</sup>. Kako bi se sklopio ugovor o javnoj nabavi kao ponuditelja potrebno je izabrati najpovoljnijeg, dakle kriterij odabira je ekonomski. Cijelom postupku odabira mora prethoditi postupak javne nabave. Najpovoljniji ponuditelj izabire se na temelju pregleda i ocjene ponuda kojeg provodi javni naručitelj. Upravo se odluka o odabiru ponude smatra upravnim aktom koji se donosi prema posebnim postupovnim pravilima. Odluka će postati izvršna nakon što protekne rok mirovanja u trajanju od 15 dana odnosno 10 u slučaju nabave male vrijednosti. Jednostavnije rečeno, ugovor će biti sklopljen prihvatom ponude. Iz navedenih sličnosti ali i različitosti ugovora o javnoj nabavi s upravnim ugovorim možemo zaključiti kako oni imaju obilježja upravnih, ali i ugovora građanskog prava.

*Ugovor o javno privatnom partnerstvu* jednako kao i ugovor o javnoj nabavi uokviruje elemente i građanskog i upravnog ugovora, pa i između njih pronalazimo sličnosti. Prema Zakonu, ugovor o javno-privatnom partnerstvu je ugovor sklopljen između javnog partnera i društva posebne namjene u ugovornom javno-privatnom partnerstvu, ili javnog i privatnog partnera u statusnom javno-privatnom partnerstvu, kojim se u svrhu provedbe projekta JPP-a uređuju

---

<sup>43</sup> Zakon o javnoj nabavi, NN 120/2016, 114/2022, čl. 3.

<sup>44</sup> Crnković: op. cit. (bilj. 5), str. 1049.

prava i obveze ugovornih strana<sup>45</sup>. Već iz same zakonske definicije možemo uočiti da je jedna ugovorna strana javnopravno tijelo te u skladu s time slobodno reći da se sukladno članku 150. ZUP-a radi o upravnom ugovoru. Ipak ne možemo tvrditi da je ugovor o javno-privatnom partnerstvu upravni ugovor ako uzmemo u obzir da se na sporove koji nastanu nakon sklapanja ugovora ne primjenjuju upravnopравни mehanizmi zaštite te da se pravna zaštita prilikom odabira privatnog partnera provodi u skladu s propisima kojima je uređeno područje javne nabave. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu posjeduje određene karakteristike upravnog ugovora kao što su subjekti i zadovoljavanje šireg društvenog interesa, ali valja uzeti u obzir i važnost normi koje su građanskopravne prirode, odnosno onih koje ulaze u doseg građanskog prava.

## 6. KONTROLA NAD SKLAPANJEM UPRAVNIH UGOVORA

Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora u našem pravu otežana je jer se institut upravnog ugovora pojavio relativno kasno, odnosno u našem pravu on je relativno nov. Kao takav ne nosi sa sobom zavidnu količinu sudske prakse, ona je gotovo nepostojeća. Nadalje, prilikom zakonodavnog uređenja tog instituta razvio se sukob koji uređenje samog ugovora nije priklonio ni njemačkom, ali ni francuskom sustavu već je stvorio sasvim novi, relativno nedorečen, hibridni sustav. Situacija nije kristalno jasna ni prilikom tumačenja pravne prirode nekih ugovora što za sobom povlači i vrludanja gleda nadležnosti sudova za sporove proizašle iz tih ugovora. Javnopravna tijela, ali i druge pravne osobe koje su ovlaštene sklopiti upravni ugovor prilikom sklapanja ugovora izvršavaju svoje javne ovlasti. One ujedno i raspolažu značajnim iznosima sredstava poteklih iz javnih izvora. Kako bi se, zbog svega navedenog, osiguralo zakonito izvršavanje javnih ovlasti, ali i zakonito trošenje sredstava, potrebno je provoditi kontrolu nad sklapanjem upravnih ugovora. A kako bi kontrola bila postojana, ali i učinkovita, upravni ugovori moraju se jasno razgraničiti od onih građanskopravne prirode. U hrvatskom pravu razlikujemo dvije vrste kontrole nad sklapanjem upravnih ugovora:

- 1) kontrolu koja se provodi u upravnom postupku povodom žalbe na rješenje koje prethodi upravnom ugovoru (*ex ante* kontrola)<sup>46</sup>

U oblik *ex ante* kontrole također možemo ubrojiti i potrebu pribavljanja suglasnosti za sklapanje upravnog ugovora ili suglasnost za njegovu naknadnu izmjenu.

---

<sup>45</sup> Zakon o javno privatnom partnerstvu, NN 78/2012, čl. 3.

<sup>46</sup> Dr.sc. Frane Staničić: Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 238.

- 2) kontrola koja se provodi u sudskom postupku jednom kada je ugovor sklopljen (*ex post* kontrola)<sup>47</sup>

O *ex post* kontroli možemo govoriti i prilikom upravnog nadzora kojeg provode nadležna ministarstva. Kada govorimo o koncesiji kontrolu provodi Ministarstvo financija, a kod javne nabave to je Ministarstvo gospodarstva<sup>48</sup>.

### 6.1 Kontrola u upravnom postupku

Prema Zakonu o općem upravnom postupku da bi se uopće mogao sklopiti upravni ugovor mora biti doneseno rješenje kojim je riješena upravna stvar. Dakle tek nakon što se donošenjem rješenja riješi određena upravna stvar sklapa se ugovor. To vrlo jasno možemo objasniti na primjeru namirenja dospjelog poreznog duga. Kada se rješenjem utvrdi porezna obveza odnosno porezni dug, obveznik tog poreznog duga može sukladno članku 102. OPZ-a podnijeti prijedlog za sklapanje upravnog ugovora. Prema navedeno rješenje se donosi prije sklapanja upravnog ugovora, a sam ugovor ga ne zamjenjuje kao što je to slučaj u njemačkom pravu. Naše pravo je stoga više priklonjeno francuskom konceptu koji prednost ipak ostavlja donošenju rješenja<sup>49</sup>. No u donošenju rješenja koje prethodi sklapanju ugovora leži i svojevrsan problem u provođenju kontrole zakonitosti. Rješenje postaje izvršno protekom roka za izjavljivanje žalbe, ukoliko žalba na rješenje bude podnesena pokreće se žalbeni postupak. Rješenje postaje izvršno okončanjem žalbenog postupka, tada se u pravilu ponovno sklapa upravni ugovor. Protiv drugostupanjskog rješenja dopušteno je pokretanje upravnog spora, u slučaju pokretanja upravnog spora stranke i dalje mogu sklopiti upravni ugovor, ali imajući pritom na umu da se protiv rješenja na temelju kojeg su one ugovor sklopile vodi postupak<sup>50</sup>. Vođenje upravnog spora protiv rješenja koje je temelj sklapanja ugovora neće po sklopljeni ugovor imati nikakve posljedice u slučaju da sud tužbu protiv rješenja odbaci ili odbije. U slučaju da sud tužbu uvaži i samim time poništi rješenje, važenje sklopljenog ugovora postaje upitno. Takav ugovor više ne smije proizvoditi pravne učinke jer je rješenje na temelju kojeg je ugovor sklopljen ništavno, a u pravilo on bi trebao biti sukladan izrijeci rješenja<sup>51</sup>. Situacija postaje kompleksnija u slučaju da je ugovor konzumiran. Poništenjem rješenja upravna stvar trebala bi biti jednaka onoj prije sklapanja ugovora odnosno izvršenja rješenja, a upravni ugovor

---

<sup>47</sup> Ibid., str. 238.

<sup>48</sup> Zakon o koncesijama, NN 69/17, 107/20, čl. 84.; Javna nabava, <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-trgovinu-i-politiku-javne-nabave/javna-nabava-7007/7007> (30.5.2023.)

<sup>49</sup> Staničić: op. cit. (bilj. 42), str. 238.

<sup>50</sup> Ibid., str. 240.

<sup>51</sup> Ibid., str. 240.

bi se trebao nanovo sklopiti i temeljiti na novodonesenom rješenju. Usprkos navedenom, donošenje novog rješenja ponekad je potpuno besmisleno. Najbolji primjer za navedeno je ugovor o javnoj nabavi. Takav ugovor zahtjeva relativno brzu reakciju stranaka njegova sklapanja, te on u pravilu bude izvršen nedugo nakon sklapanja, najčešće prije okončanja upravnog spora. Pojednostavljeno rečeno, stranke sklapaju ugovor unatoč činjenici vođenja upravnog postupka, sam ugovor biva izvršen prije nego navedeni postupak bude okončan. U situaciji u kojoj dolazi do poništenja rješenja na temelju kojeg je sklopljen ugovor o javnoj nabavi, javnopravno tijelo odnosno naručitelja tereti obveza plaćanja štete, te sklapanje ugovora za njega ne proizvodi pozitivne financijske efekte. Potencijalno rješenje mogućih problema leži u primjeni instituta privremenih mjera koje propisuje članak 47. Zakona o upravnim sporovima: „Sud može na prijedlog stranke izdati privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta.“. Primjenom navedene mjere sud bi, u slučaju da treća osoba osporava zakonitost rješenja, bio ovlašten zabraniti sklapanje upravnog ugovora od strane javnopravnog tijela sve do pravomoćnosti presude<sup>52</sup>.

#### *6.1.1. Tužba pokrenuta izravno protiv javnog ugovora*

Zakon o upravnim sporovima kao još jednu od mogućnosti navodi podnošenje tužbe izravno protiv sklopljenog ugovora. Podnošenjem izravne tužbe iliti samim osporavanjem zakonitosti upravnog ugovora zaobišlo bi se podizanje tužbe protiv rješenja. No sud bi svakako morao provjeriti i zakonitost rješenja koje je prethodilo upravnom ugovoru, u osnovi bi se vodio spor o zakonitosti rješenja kojeg bi slijedio spor o zakonitosti sklapanja upravnog ugovora<sup>53</sup>. Izravno osporavanje upravnog ugovora koje se nameće kao mogućnost, bez potrebe za osporavanjem rješenja koje mu je prethodilo može rezultirati svojevrsnim problemom ne iskorištavanja svih dostupnih pravnih sredstava. Treba uzeti u obzir da se u navedenom slučaju radi o dva odvojena akta, rješenju i upravnom ugovoru<sup>54</sup>.

#### *6.2 Sudska kontrola*

Jednako kako smo ugovore podijelila na one upravne i na ugovore za koje nije izrijekom propisano da su upravni, tako i kontrolu nad zakonitošću njihova sklapanja, izvršavanja, ali i raskidanja možemo staviti pod nadležnost različitih sudova. Ako govorimo o upravnim ugovorima onda je jasno da će prema članku 12., stavku 2., točki 4. Zakona o upravnim

---

<sup>52</sup> Ibid., str. 241.

<sup>53</sup> Ibid., str. 241.

<sup>54</sup> Ibid., str. 242.

sporovima<sup>55</sup>, kontrolu nad njima provoditi prvostupanjski upravni sudovi. Ali ako se sporovi vode glede ugovora za koje nije jasno određeno da su upravni, ne može se precizirati odnosno odrediti nadležnost točno jednog suda. U tom slučaju navedeni ugovori s obilježjima privatnog, ali i javnog prava podliježu nadzoru redovitih sudova. Na pitanja normirana ZUP-om glede upravnih ugovora primjenjivati će se njegove odredbe, dok će se na ostala pitanja primjenjivati pravila građanskog prava. Primjena navedenih pravila isključuje se onda kada je određeno pitanje već uređeno nekim drugim posebnim zakonom.

### *6.3 Kontrola putem upravnog nadzora*

Za provođenje upravnog nadzora zadužena su tijela državne uprave. Nadzor se provodi unutar same uprave i to nad zakonitošću, ali i svrhovitošću upravne djelatnosti<sup>56</sup>. U okviru upravnih ugovora, neki od njih podliježu određenom obliku upravnog nadzora. Preciznije govoreći, ugovor o koncesiji sukladno Zakonu o koncesijama podliježe opsežnom nadzoru kojeg provodi Ministarstvo financija. Ministarstvo provodi nadzor nad izvršavanjem ugovora, ali i nad osiguravanjem naplate naknade za koncesiju<sup>57</sup>. Nadzor nad koncesionarom, davatelj koncesije može zatražiti i u pogledu drugih obveza. Još jedan od spomenutih je ugovor o javnoj nabavi u okviru kojeg nadzor provodi Ministarstvo gospodarstva. Provođenjem nadzora nastoji se preventivno djelovati kako bi se spriječio nastanak nepravilnosti, ali i njihovo otklanjanje u slučaju nepravilne primjene zakonskih odredbi i podzakonskih propisa.

## **7. IZVRŠAVANJE UPRAVNIH UGOVORA**

Izvršavanjem upravnih ugovora nastoji se ostvariti javni interes. Uprava kao zaštitnik navedenog interesa raspolaže određenim ovlastima. Ovlasti uprave proistječu ili iz samih ugovornih klauzula ili iz pravila koja općenito vrijede za upravne ugovore. Ovlasti se mogu jednako koristiti neovisno o situaciji, bilo da je riječ o normalno izvršenju ugovornih obveza ili o sankcijama do kojih dolazi zbog manjkavosti u izvršenju odnosno potpunog ne izvršavanja ugovora. Ovlast uprave koja u francuskom pravu prednjači/ posebno se ističe nad ostalima je da ona upravlja i kontrolira radnje izvršavanja ugovora. Uprava također može, u većoj ili manjoj mjeri, pod određenim uvjetima jednostrano izmijeniti obveze iz ugovora.

### *7.1 Dužnost suugovarača*

---

<sup>55</sup> NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

<sup>56</sup> Jasmina Džinić, Iva Lopižić: Novo uređenje upravnog i inspeksijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 1/2022, str. 174.

<sup>57</sup> Staničić: op. cit. (bilj. 42), str. 243.

Samim sklapanjem ugovora stranke istog obvezuju se na pravovremeno izvršavanje obveza koje za njih iz ugovora proistječu. Ostvarivanje obveza sadržanih u ugovornim klauzulama temeljna je dužnost suugovarača. Dužnost ostvarivanja obveza iz ugovora načelno je osobna, što bi značilo da je usko vezana uz samu osobu odnosno jednu od ugovornih strana. Ne može se bez posebnog dopuštenja prenositi na drugoga.

### *7.2 Pravo suugovarača*

Pravo na novčane učinke kao jedno od osnovnih razloga ulaska u ugovorni odnos ujedno predstavlja i pravo suugovarača. Uz novčane učinke koji predstavljaju njegovu dobit, suugovarač također ima pravo na različite oblike obeštećenja, u slučajevima kao što su npr. nezakonito djelovanje uprave ili jednostrano mijenjanje ugovornih odredaba.

## **8. IZMJENA UPRAVNOG UGOVORA**

Upravni ugovor se pod određenim uvjetima prema odredbi Zakona o općem upravnom postupku može naknadno izmijeniti. Naknadna izmjena upravnog ugovora dopušta se u slučaju promijenjenih okolnosti, pod kumulativno propisanim pretpostavkama. Ključno je da se radi o promijenjenim okolnostima koje su nastale nakon zaključenja upravnog ugovora, a nisu se mogle predvidjeti u trenutku sklapanja ugovora<sup>58</sup>. Promijenjene okolnosti uz sve navedeno moraju biti takve prirode da svojim nastankom bitno otežavaju ispunjenje obveze za jednu ugovornu stranu. Upravni ugovor moguće je izmijeniti jedino suglasnošću ugovornih strana. U odnosu na privatnopravne ugovore, situacija sa upravnim ugovorima je bitno otežana. Kompleksniji postupak izmjene upravnog ugovora proizlazi iz činjenice da je jedna ugovorna strana javnopravno tijelo koje ugovor sklapa radi ostvarivanja ciljeva od šireg društvenog interesa odnosno cijele zajednice. Sklapanje ugovora provodi se sukladno pravilima o odabiru najpovoljnijeg ponuditelj što naposljetku nameće i obvezu da se prilikom izmjene ugovora ne naštetiti ni zajednici u čije je ime ugovor sklopljen, ali ni pravima trećih osoba koje su bile uključene u postupak nadmetanja. Nadalje, postoji mogućnost da se javnopravno tijelo i stranka tog ugovora ili treće osobe koje su uključene u upravni ugovor ne suglase o njegovoj izmjeni odnosno na takvu izmjenju ne pristanu. Slijedom odredbi Zakona o općem upravnom postupku, javnopravno tijelo ima ovlast jednostrano raskinuti ovaj ugovor.

### *8.1 Granice izmjene upravnog ugovora*

---

<sup>58</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/2009, čl. 152.

Do ništetnosti upravnog ugovora može dovesti svaka izmjena koja prelazi granice propisane upravnim aktom. Pa je tako ništetan svaki upravni ugovor koji je:

- 1) Protivan rješenju radi izvršenja kojega je sklopljen
- 2) Kao takav propisan zakonom koji uređuje obvezne odnose
- 3) Samo jednim svojim dijelom ništetan, osim ako bi ugovor proizvodio pravne učinke i bez tog dijela<sup>59</sup>

Ništetan upravni ugovor neće proizvoditi pravne posljedice, a njegovu ništetnost utvrđuje sud čija je nadležnost nad upravnim sporovima. Upravni spor o čijem će ishodu odlučivati Upravni sud pokreće se na temelju tužbe stranke ili javnopravnog tijela. U slučaju ništetnosti upravnog ugovora na odnos između javnopravnog tijela i ugovorne stranke trebala bi se primijeniti pravila o posljedicama ništetnosti koja su propisana Zakonom o obveznim odnosima. Pa bi tako svaka ugovorna strana trebala onoj drugoj vratiti sve što je po osnovi ugovora primila. U slučajevima kada nije moguće vratiti ono što je po osnovi ugovora primljeno ili se sama priroda stvari stavi kosi s takvim pravilom, isplatiti će se naknada u novcu prema vrijednosti u vrijeme donošenja sudske odluke kojom je utvrđena ništetnost upravnog ugovora. Ugovorna stranka koja nije kriva za sklapanje štetnog ugovora treba odgovarati drugoj ugovornoj strani za svu štetu koju ova trpi zbog ništetnosti takvog ugovora, ako ona nije znala ili prema okolnostima slučaja nije morala znati za postojanje uzroka ništetnosti<sup>60</sup>.

## 9. RASKID UPRAVNOG UGOVORA

Kao što je već spomenuto, javnopravno tijelo posjeduje ovlast jednostranog raskida upravnog ugovora u slučaju nesuglasne odluke oko njegove izmjene. Sukladno navedenom, možemo zaključiti da je javnopravno tijelo ono koje odlučuje o izmjenama ugovora pritom misleći na javni interes, ali i prava stranaka. Prava stranaka dodatno su zajamčena potraživanjem naknade štete u slučaju da na bilo koji način budu povrijeđena. Navedena ovlast ne proizlazi iz sadržaja neke odredbe konkretno sklopljenog upravnog ugovora, ona je rezultat općih načela francuskog upravnog prava<sup>61</sup>. Jednostrana izmjena ugovornih odredbi obično drugoj ugovornoj strani nameće uvećanje troškova. Zbog neočekivanih izdataka druga ugovorna strana ima pravo pozvati se na *očuvanje financijske ravnoteže ugovora*<sup>62</sup>. Pozivanjem na navedeno pravo ugovorna strana zapravo od tijela javne vlasti potražuje naknadu kako bi se ponovno uspostavila

---

<sup>59</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/2009, čl. 151.

<sup>60</sup> Đerđa: op., cit., (bilj. 20), 332.str.

<sup>61</sup> Aviani: op. cit. (bilj. 1), str. 359.

<sup>62</sup> Ibid., str. 359.



financijska ravnoteža ugovora. Naknada se može potraživati i pred upravnim sudom u slučaju da se stranke ne uspiju usuglasiti. Upravni sud će u tom slučaju ispitati zakonitost jednostrane izmjene ugovora te tek onda odlučiti o naknadi i njezinom iznosu. Osim u navedenom slučaju, javnopravno tijelo će rješenjem raskinuti upravni ugovor kada:

- 1) stranka ne ispunjava obveze iz upravnog ugovora– ako je neispunjavanjem obveza javnopravnom tijelo nanesena šteta, ono može potraživati naknadu
- 2) je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost – ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava<sup>63</sup>

Upravni ugovor će javnopravno tijelo raskinuti rješenjem uz navođenje i obrazloženje razloga raskida. Ako je javnopravnom tijelo nanesena šteta, u rješenju je potrebno navesti i iznos iste. Protiv rješenja o raskidu može se pokrenuti upravni spor.

## **10. PRIGOVOR NA UPRAVNI UGOVOR**

Uvrštavanjem prigovora na upravni ugovor u zakonski tekst zakonodavac je, kako bi se traženje sudske zaštite odgodilo odnosno kako bi se zaobišao upravni spor, pružio priliku upravi da samostalno pokuša ispraviti nepravilnosti unutar svojega rada. Time se građanima pruža mogućnost da dodatno zaštite svoja prava koja im mogu biti povrijeđena postupanjem javnopravnih tijela i pružanjem javnim uslugama, a da pri tom ta mogućnost ne veže uz sebe vođenje upravnog postupka i donošenje rješenja. Navedena novina komplementira zaštitu od sveobuhvatnog upravnog djelovanja javnopravnih tijela, pri čemu su obuhvaćeni i pružatelji javnih usluga<sup>64</sup>. Bez obzira na pruženo lakše rješavanje potencijalnih sporova ili bolje rečeno brže ostvarivanje prava stranaka, njima uvijek na raspolaganju ostaje Ustavom zajamčeno pravo na sudsku zaštitu. Prigovor kao novi pravni lijek pokriva širi krug upravnih djelatnosti. Dakle izjavljivanjem prigovora nastoji se pružiti pravna zaštita i u slučajevima koji su važni za realizaciju prava građana, ali ne rezultiraju klasičnim donošenjem upravnog akta<sup>65</sup>. Pojam prigovora, terminološki ne pozdravlja svaki oblik korištenja istog u posebnim zakonima na području upravnog prava. To bi značilo da postoji više vrsta prigovora od kojih neki nisu prigovori u smislu ZUP-a. Da bi bio primjenjiv, potrebno je ispuniti sve pretpostavke propisane ZUP-om bez dodatnog ozakonjenja unutar posebnih zakona. Dakle, prigovor kao pravna zaštita druge ugovorne strane izjaviti će se ponajprije zbog neispunjavanja ugovornih obveza

---

<sup>63</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/2009, čl. 153.

<sup>64</sup> Alen Rajko: Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, 2021., str. 515.

<sup>65</sup> Ibid., str. 514.

javnopravnog tijela<sup>66</sup>. Prigovor može izjaviti i stranka upravnog ugovora koja nije javnopravno tijelo, dok javnopravno tijelo u slučaju neispunjavanja obveza druge ugovorne strane ugovor može jednostrano raskinuti. Na primjeru izjavljivanja prigovora jasno je vidljiv odnos subordinacije ugovornih strana. Za razliku od žalbe koja je uvijek dopuštena, osim u slučajevima kada je zakonom isključena, prigovor je dopušten samo onda kada je to ZUP-om izrijekom propisano. On je samostalan, nesuspendivan i višekratan pravni lijek<sup>67</sup>. Prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor, a o istom se odlučuje rješenjem protiv kojeg je dopušten upravni spor<sup>68</sup>. Svi prigovori uređeni ZUP-om su podnesci, a rokovi za njihovo izjavljivanje različito su propisani. Radi se o prekluzivnim rokovima, osim u slučajevima kada su oni vezani uz rok za odlučivanje o prigovoru (dilatorni rokovi). Prilikom odlučivanja o prigovoru položaj podnositelja prigovora ne smije bit učinjen nepovoljnijim od položaja u kojem se podnositelj nalazio prije njegova izjavljivanja (onerozno rješenje). Prigovor može biti odbačen ili odbijen (negativno rješenje) ili usvojen (favorabilno rješenje). Proširenje predmeta ZUP-a dovelo je i do proširenja predmeta upravnog spora, time je upravnosudska zaštita osigurana kako i u pogledu pojedinačnih odluka javnopravnih tijela tako i u postupanju odnosno propuštanju postupanja javnopravnih tijela. Upravnosudskoj kontroli podliježe mnogo širi krug akata i radnji. Prigovor je dopušten u pet slučajeva uređenih ZUP-om: kod triju vrsta upravnih postupanja, kod postupanja pružatelja javnih usluga, kod upravnih ugovora<sup>69</sup>. Kada govorimo o prigovorima koji se odnose na upravna postupanja i upravne ugovore predmet upravnog spora tada neće biti ocjena zakonitosti postupanja javnopravnih tijela, pa tako ni ocjena zakonitosti izvršavanja upravnog ugovora, već će se upravni spor voditi radi ocjene zakonitosti konačnog rješenja donesenog u postupku u povodu prigovora. Iznimka od navedenog odnosi se na članak 157.-158. ZUP-a gdje se protiv postupanja odnosno propuštanja postupanja ne donosi upravni akt, pa se upravi spor vodi radi ocjene zakonitosti postupanja, dok status tuženika pripada pružatelju javnih usluga, ne nadzornom tijelu. Govorimo li o prigovorima na upravno postupanje, titula tuženika pripast će javnopravnom tijelu koje je donijelo ili je bilo dužno donijeti konačno rješenje u povodu prigovora. Upravnim sporovima koji će se voditi u pogledu prigovora na temelju kojih će se donositi upravni akt zajednička karakteristika je proširenje (i/ili oglašivanje ništavim) konačnog rješenja tužbenog zahtjeva. Proširenje se može dodatno

---

<sup>66</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/2009, čl. 154.

<sup>67</sup> Rajko: op. cit. (bilj. 61), str. 522.

<sup>68</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/2009, čl. 154.

<sup>69</sup> Rajko: op. cit. (bilj. 61), str. 528.

prolongirati i na poništenje ili oglašivanje ništavim prvostupanjskog rješenja. U slučaju neispunjavanja samog upravnog ugovora stranka istog ima pravo na naknadu štete ili povrat stvari. Navedeno potraživanje naziva se uzgrednim (akcesornim) tužbenim zahtjevom koji je pravno i faktički nedopušten odnosno neprikladan za postavljanje u upravnom sporu vezanom uz prigovore po ZUP-u. Bez obzira na navedeno, osoba koja ima svojstvo tužitelja svoja potraživanja može ostvariti i putem redovitog suda.

## 11. SUDSKA ZAŠTITA

Sudska zaštita u pogledu upravnih ugovora uređenja je Zakonom o upravnim sporovima i Zakonom o sudovima. Sudskom zaštitom nastoji se osigurati zaštita prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba jednako kao i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela<sup>70</sup>. Prema tome stranke u upravnom sporu su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba. Pritom predmet upravnog spora može biti: ništetnost upravnog ugovora, zakonitost rješenja javnopravnog tijela o raskidu upravnog ugovora, zakonitost rješenja o prigovoru druge stranke zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela, odnosno izvršavanje obveza iz upravnog ugovora<sup>71</sup>. Tužitelj tako može biti i samo javnopravno tijelo koje je sudjelovalo u postupku sklapanja upravnog ugovora, ali i fizičke i pravne osobe koje se osjećaju povrijeđene sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora. Dakle položaj tužitelja mogu imati obje stranke ugovora i to u slučaju spora o ništetnosti upravnog ugovora. Položaj tužitelja može imati i druga stranka (stranka ugovora koja nije javnopravno tijelo) u slučaju spora o zakonitosti rješenja javnopravnog tijela o raskidu upravnog ugovora, te o zakonitosti rješenja o prigovoru stranke zbog neispunjavanja ugovorenih obveza javnopravnog tijela, te državno tijelo prema odredbama posebnog zakona<sup>72</sup>. S druge strane, kao tuženik može se pojaviti samo javnopravno tijelo kao donositelj pojedinačne odluke odnosno stranka upravnog ugovora<sup>73</sup>, odnosno obje stranke ugovora u sporovima o ništetnosti upravnog ugovora. Također javnopravno tijelo u sporovima o zakonitosti rješenja javnopravnog tijela o raskidu upravnog ugovora te u sporovima protiv rješenja u povodu prigovora druge stranke zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela. Za javnopravno tijelo u položaju tuženika radnje u sporu mogu poduzimati neke od službenih osoba propisanih Zakonom o upravnim sporovima, dok za tijelo državne uprave u položaju tuženika radnje poduzima i

---

<sup>70</sup> Zakon o upravnim sporovima, NN 20/2010, čl. 2.

<sup>71</sup> Alen Rajko: Zaštita prava stranaka upravnog ugovora prema novom Zakonu o upravnim sporovima, Informator br. 6028-6029; str. 20.

<sup>72</sup> Ibid., str. 20.

<sup>73</sup> Zakon o upravnim sporovima, NN 20/2010, čl. 17. i 18.

zastupati ga državno odvjetništvo. Tužitelj podnosi tužbu kojom se pokreće upravni spor, a istom zahtijeva oglašavanje ništetnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveze iz tog ugovora te ujedno može zahtijevati povrat stvari i naknadu štete koju je počinio tuženik (sporedni tužbeni zahtjev)<sup>74</sup>. Spor će se smatrati pokrenutim danom predaje tužbe sudu, i to tek nakon što je iscrpljena sva druga zakonom propisana pravna zaštita, odnosno ako nije osigurana sudska zaštita izvan upravnog spora. Kako bi tužba bila valjana mora sadržavati sve od obveznih sastojaka, a to su ponajprije oznaka upravnog ugovora te opseg u kojem se upravni ugovor osporava, a podnosi se u roku od 30 dana od dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje<sup>75</sup>. Tužba može imati i odgodni učinak i to u slučaju kada bi se tužitelju nanijela šteta izvršenjem pojedinačne odluke ili pak upravnog ugovora, šteta koja bi bila teško popravljiva. Kao nadležnost prvostupajnskih upravnih sudova određeno je rješavanje u upravnim sporovima o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanje upravnih ugovora dok je u nadležnosti Visokog upravnog suda odlučivanje o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba<sup>76</sup>. Mjesna nadležnost upravnih sudova određuje se prema sjedištu javnopravnog tijela koje je stranka ugovora čime se isključuje odredba o određivanju mjesne nadležnosti prema prebivalištu/ sjedištu tužitelja. Nakon što sud razmotri sva pravna i činjenična pitanja, na temelju slobodnog uvjerenja donosi presudu. Presudom se tužbeni zahtjev može usvojiti ili odbiti. Tužbeni zahtjev odbija se u slučaju njegove neosnovanosti, dok se isti usvaja u slučaju da sud utvrdi nezakonitost pojedinačne odluke javnopravnog tijela. Nezakonitu odluku sud će poništiti i sam riješiti stvar, osim u slučajevima kad mu priroda stvari to ne dopušta ili je tuženik djelovao temeljem slobodne ocjene. Tužbeni zahtjev usvojit će se i u slučaju da je odluka javnopravnog tijela ništava, nije donesena u propisanom roku, kada tuženik nije postupio sukladno propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru, kada je upravni ugovor ništetan te kada sud utvrdi da je upravni ugovor nezakonito raskinut. Po službenoj dužnosti sud pazi na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništetnosti upravnih ugovora. U navedenim slučajevima sud će oglasiti pojedinačnu odluku ili upravni ugovor ništetnim, sam riješiti upravnu stvar, narediti postupanje u primjerenom roku ili poništiti odluku o raskidu upravnog ugovora. U okviru tužbenog zahtjeva sud će odlučiti i o naknadi štete te povratu stvari<sup>77</sup>. Protiv navedene presude dopušteno je podnošenje žalbe u roku od 15 dana od njezine dostave o kojoj u drugom stupnju rješava

---

<sup>74</sup> Ibid., čl. 22.

<sup>75</sup> Rajko: op. cit. (bilj. 70.), str. 20.

<sup>76</sup> Zakon o upravnim sporovima, NN 20/2010, čl. 12.

<sup>77</sup> Ibid., čl. 59.

Visoki upravni sud. Žalba kao redoviti pravni lijek nije dopuštena protiv svih presuda donesenih u upravnom sporu, dopuštena je u slučaju kada upravni sud usvoji tužbeni zahtjev te sam meritorno odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. U zavisnosti o vrsti spora, sud kada usvojiti tužbeni zahtjev može: utvrditi ništetnost upravnog ugovora, poništiti rješenje o raskidu upravnog ugovora (poništenjem rješenja ugovor nastavlja važiti), poništiti rješenje o odbacivanju/odbijanju prigovora druge stranke na upravni ugovor te potom narediti javnopravnom tijelu- stranci ugovora ispunjenje ugovornih obveza u propisanom roku<sup>78</sup>.

## 12. SUDSKA PRAKSA

Kao primjer sudske prakse navest ćemo postupanje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u odlučivanju o žalbi tužitelja protiv rješenja Upravnog suda u Zagrebu. Upravni spor pokreće tužitelj Đ.V. protiv tuženika V.V. d.o.o. za vodoopskrbu i odvodnju radi oglašavanja ništetnim izvršavanje obveza iz upravnog ugovora. Visoki upravni sud žalbu je odbio i potvrdio rješenje Upravnog suda u Zagrebu. Osporeno prvostupanjsko rješenje odbacuje tužiteljevu tužbu temeljem odredbe članka 30. stavka 1 točke 4. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10., 143/12., 152/14.) tužitelj u žalbi navodi kako prvostupanjski sud nije obrazložio razlog zbog kojeg tuženik ne može ostvariti svoje pravo iz članka 156. u vezi članka 457. Zakona o parničnom postupku. Kao glavni predmet spora od 1. lipnja 2011. navodi se tuženikov način obračuna stalno iste javne usluge opskrbe pitkom vodom. Tuženik je korisnicima uslugu opskrbe obračunavao samo varijabilno, sukladno odredbama pisanog ugovora o priključenju, isporuci i obračunu vodnih usluga. Uslugu je od 1. lipnja 2011. naplaćivao u fiksnom iznosu, ista je predstavljala promjenu načina obračuna vodnih usluga. S obzirom da tuženik s tužiteljem i drugim korisnicima nije sklopio takav ugovor, pravna osnova za navedene postupke izostaje. Protiv tuženika, tužitelj podnosi tužbu za oglašavanje ništetnim izvršavanja obveze iz upravnog ugovora nastalog tuženikovom primjenom članka 75. stavka 1 Općih i tehničkih uvjeta isporuke vodnik usluga. Zbog promjena navedenog članka, ali i ne stavljanja stečenog korisničkog statusa izvan snage, tužitelj smatra kako je sklopio nepisani ugovor s tuženikom. Prvostupanjski sud ocjenjuje da se ne radi o upravnom sporu kako to članak 3. stavak 1. točka 4. Zakona o upravnim sporovima navodi, jer tužitelj pogrešno smatra da je sklopio upravni ugovor sa tuženikom. Kao obrazloženje za ovaj zaključak prvostupanjski sud tužitelju navodi pravno prihvatljive razloge: sklapanje upravnog ugovora u određenoj stvari mora biti propisano zakonom, pisani oblik ugovora je obavezan, iz Zakona o vodama (NN 153/09) temeljem kojeg su doneseni Opći i tehnički uvjeti isporuke vodnik usluga, kao niti iz Zakona o obveznim

---

<sup>78</sup> Rajko: op. cit. (bilj. 70), str. 21.

odnosima ne proizlazi da se u konkretnoj stvari sklapa upravni ugovor. U skladu sa svime navedenim, prvostupanjski sud pravilno odbacuje tužbu, pretpostavke temeljem kojih bi se mogao voditi upravni spor ne postoje. Visoki upravni sud ocjenjuje kako se prvostupanjski sud trebao pozvati na tužbu podnesenu u stvari koja ne može biti predmetom upravnog spora umjesto pozivanja na sudsku zaštitu osiguranu van upravnog spora.

Uz već spomenut, istaknut ćemo još jedan primjer sudske prakse Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u predmetu radi raskida ugovora o prijenosu ugovora o otkupu električne energije, odlučujući o žalbi protiv presude Upravnog suda u Osijeku. Tuženik je s trgovačkim društvom E. d.o.o. Z. sklopio ugovor o otkupu električne energije iz postrojenja integrirane sunčane elektrane. Tužitelj je s istim sklopio Ugovor o prijenosu Ugovora o otkupu, sklapanjem ugovora preuzeo je sva prava i obveze iz Ugovora o otkupu. Sklapanjem Ugovora obveza je tužitelja kao nositelja projekta da dostavi tuženiku, najkasnije u razdoblju od godine dana od dana sklapanja ugovora o otkupu, ugovor o korištenju mreže sklopljen s nadležnim operatorom distribucijskog sustava. Tužitelj nije dostavio ugovor u navedenom roku te time nije ispunio obvezu koja je jedna od bitnih sastojaka ugovora. Nakon isteka već spomenutog roka tužitelj tuženiku dostavlja zahtjev za sklapanje dodatka ugovora o otkupu električne energije uz koji traži i produljenje roka za dostavu ugovora o korištenju mreže. Primjenom odredbi članka 153. Zakona o općem upravnom postupku propisano je da će javnopravno tijelo jednostrano raskinuti upravni ugovor ako stranka ne ispunjava obveze iz upravnog ugovora. Odredbom članka 18. stavka 2. Tarifnog sustava za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije propisano je da se ugovor o otkupu električne energije raskida ukoliko nositelj projekta u propisanom roku ne dostavi operatoru tržišta ugovor o korištenju mreže sklopljen s nadležnim operatorom sustava. Prvostupanjski sud zauzeo je stajalište prema kojem je zahtjev tužitelja podnesen nakon isteka roka u kojem je tužitelj bio dužan izvršiti navedene obveze, ali i nakon donošenja osporavane odluke. Tužitelj u žalbi protiv navedene presude navodi kako se presuda ne temelji na zakonu, odnosno nije osnovana, ističe i kako je pogrešno utvrđeno činjenično stanje. Smatra kako je presuda u potpunosti zaobišla činjenicu da je u trenutku pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti već bio u tijeku upravni postupak pokrenut po zahtjevu tužitelja. Ne postoji situacija u kojoj bi se vodila dva paralelna postupka u istoj upravnoj stvari, a isti se može pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Upravni postupka u navedenom slučaju bio je pokrenut od strane odnosno po zahtjevu tužitelja za sklapanje dodatka ugovoru, navodi kako nisu bili ispunjeni zakonski uvjeti za raskid

ugovora. Tuženik bi prije samog raskida upravnog ugovora trebao ispitati mogućnost odnosno uvjete za njegovu izmjenu, u slučaju nepostojanja uvjeta moguć je raskid. Tužitelj obrazloženje presuda smatra kontradiktornim i nejasnim. Pozivanjem na članak 152. Zakona o općem upravnom postupku ugovor se raskida konstitutivnom odlukom, dok se s druge strane prihvaća stajalište tuženika o prekluzivnom roku. S obzirom da ZUP ne sadrži odredbe o fiksnom roku na navedeni ugovor tužitelj smatra kako bi se trebala primijeniti odredba Zakona o obveznim odnosima kojom se ugovor može održati na snazi čak i u slučaju ne ispunjenja obveze u propisanom roku, odnosno ukoliko vjerovnik obavijesti dužnika da zahtijeva ispunjenje obveze. ZUP također navodi kako ugovorna strana može zahtijevati izmjenu upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti, iz čega proizlazi tužiteljev zahtjev za suglasnik produljenjem fiksnog roka. Tužitelj osporava prvostupanjsku presudu te predlaže usvajanje žalbe. Tuženik unatoč urednom pozivu nije dostavio odgovor na žalbu. Žalba nije osnovana. Unatoč tomu što se presuda prvostupanjskog suda jednako kao i rješenje tuženika pozivaju na pogrešne odredbe ZUP-a, te pogrešno materijalno pravni rok naziva prekluzivnim rokom, a rješenje deklarira kao konstitutivnog, a ne deklaratornog karaktera to u bitnom ne utječe na donošenje drugačije odluke u upravnoj stvari. Na temelju navedenog Visoki upravni sud odbija žalbu i potvrđuje presudu Upravnog suda.

### **13. ZAKLJUČAK**

Kroz rad upoznajemo se sa institutom upravnog ugovora koji je kao što smo već i naveli u hrvatsko zakonodavstvo uveden relativno kasno. Samim uvođenjem tog instituta hrvatski pravni sustav podliježe reformi javne uprave. Uključivanje građana u aktivnu ulogu s javnom upravom doprinosi ostvarenju jednog od standarda europske javne uprave. Iako je zakonodavac prepoznao potrebu za uvođenjem upravnih ugovora u hrvatski pravni sustav uređuje ih samo na načelnoj razini. Iz svega navedenog proizlazi manjkavost ovog instituta, a to je ne postojanje njegove zakonske definicije. ZUP definira njegove temeljne karakteristike dok su sve specifičnosti ostavljene u reguliranje posebnim zakonima. Samim time što ne postoji jasna definicija upravnih ugovora koja bi ih razgraničila od ostalih ugovora javnog prava često puta nailazimo na problematiku njihova prepoznavanja. Jasnim definiranjem upravnih ugovora razjasnila bi se i nadležnost u slučaju spora oko pojedinog ugovora između upravnih i redovitih sudova. Kao nedostatak trebalo bi uvrstiti i neusklađenost posebnog zakonodavstava sa Zakonom u općem upravnom postupku. Neusklađenost koja se ponajprije odražava u pogledu pravne zaštite. Pa tako ZUP kao odgovor na neispunjavanje ugovornih obveza javnopravnog

tijela predviđa prigovor na temelju kojeg se donosi rješenje protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor. S druge strane Zakon o javnoj nabavi ističe važnost žalbe Državnoj komisiji kao valjanog pravnog lijeka.

Mišljenja sam da se prilikom uređenja pravne zaštite veći naglasak treba staviti na primjenu privremenih mjera. Pošto smo upoznati s činjenicom da sklapanju upravnog ugovora prethodi donošenje rješenja, smatram da je upravo to rješenja jedan od ključnih koraka. Ako se rješenje osporava odnosno protiv njega se vodi upravni spor, zbog nepredvidivosti konačne odluke, smatram kako unatoč upravnom sporu ne bi trebalo biti omogućeno sklapanje upravnog ugovora. Zanemarivanje spora dovelo bi kasnije do negativnih posljedica. Razvidno je da u uređenju samog instituta postoji nekolicina nedostataka. Unaprjeđenjem i njegovom detaljnijom razradom zakonodavac bi mogao osigurati adekvatniju i jednostavniju primjenu.

Literatura:



#### Knjige i članci:

- 1) Alen Rajko: Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, 2021., str. 512.- 529.
- 2) Alen Rajko: Zaštita prava stranaka upravnog ugovora prema novom Zakonu o Upravnim sporovima, Informator br. 6028-6029, str. 20.-21.
- 3) Boris Ljubanović: Upravni ugovori i upravno sudovanje, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str. 37.-52.
- 4) Damir Aviani: Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 351.-370.
- 5) Dario Đerđa: Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, 2010., str. 327.-338.
- 6) Frane Staničić: Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 232.-252.
- 7) Jasmina Džinić, Iva Lopižić: Novo uređenje upravnog i inspekcijuskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 1/2022, str. 173-193
- 8) Mateja Crnković: Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske, HKJU-CCPA, god. 14. (2014.), br. 4., str. 1035.-1056.
- 9) Vedran Đulabić: Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprav HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 2., str. 307.-316.

#### Normativni akti:

- 1) Opći porezni zakon (NN 115/2016)
- 2) Zakon o dodatnom porezu na dobit (151/2022)
- 3) Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica (NN 53/2022)
- 4) Zakon o javnoj nabavi (NN 120/2016)
- 5) Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/2012)
- 6) Zakon o koncesijama (NN 69/2017)
- 7) Zakon o kreditnim institucijama (NN 47/20)
- 8) Zakon o lovstvu (NN 99/2018)
- 9) Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/2009)
- 10) Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima (NN 106/2018)
- 11) Zakon o upravnim sudovima (NN 20/2010)
- 12) Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)

#### Mrežni izvori:

- 1) IUS-INFO: Sklapanje upravnog ugovora radi obročnog plaćanja dospjelog poreznog duga (2021.)
- 2) Jasna Omejec: Upravni (administrativni) ugovor, Katedra za upravno pravo, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu

- 3) Porezna uprava- Ministarstvo financija: Obavijest poreznim obveznicima o namirenju poreznog duga sklapanjem upravnog ugovora (odredbe članka 101., 102. i 103. Općeg poreznog zakona
- 4) Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja: Javna nabava
- 5) IUS-INFO: Povijest Zakona o općem upravnom postupku i njegova važnost u primjeni

#### Sudska praksa

- 1) VSRH, Usž-2359/15-2 od 27. siječnja 2016.
- 2) VSRH, Usž-834/16-2 od 10. studenog 2016.