

Cijena kod ugovora o građenju

Marelja, Jadrana

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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:199:839493>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-26**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu

Katedra za građansko pravo

Jadrana Marelja

CIJENA KOD UGOVORA O GRAĐENJU

Diplomski rad

Mentor:

prof. dr. sc. Saša Nikšić

Zagreb, srpanj 2024.

Ja, *Jadrana Marelja* 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

PUG '77 - Posebne uzance o građenju iz 1977.

PUG '21 - Posebne uzance o građenju iz 2021.

FIDIC– *Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils* - Međunarodno udruženje konzultantskih inženjera

NN –Narodne novine

RRIF –Računovodstvo, revizija i financije

ZGP –Zakon o građevnim proizvodima

ZOG –Zakon o gradnji

ZOO –Zakon o obveznim odnosima

Sadržaj

1. UVOD.....	1
2. UGOVOR O GRAĐENJU.....	2
3. POJAM I OBILJEŽJA CIJENE.....	4
4. ODREĐIVANJE CIJENE.....	4
5. TROŠKOVNIK.....	7
6. VRSTE CIJENA	9
I. JEDINIČNA CIJENA	10
II. PAUŠALNA CIJENA	11
III. CIJENA KOD UGOVORA O GRAĐENJU S ODREDBOM „KLJUČ U RUKE“ ..	14
IV. PAUŠALNA CIJENA I PRORAČUN S IZRIČITIM JAMSTVOM – RAZLIKA....	15
V. CIJENA UZ NAKNADU TROŠKOVA (tzv. <i>cost-plus</i>).....	15
VI. UGOVORI S LISTAMA CIJENA (tzv. <i>schedule contracts</i>).....	17
VII. MJEŠOVITI UGOVORI.....	17
7. IZMJENA CIJENA.....	18
I. NAČELO MONETARNOG NOMINALIZMA	18
II. ZAŠTITNE KLAUZULE	19
i. INDEKSNA KLAUZULA.....	20
ii. KLAUZULE KLIZNE SKALE.....	22
III. IZMJENE CIJENA PREMA ZOO.....	24
IV. ODREDBA O NEPROMJENJIVOSTI CIJENA.....	26
V. IZMJENA CIJENA PREMA PUG '21	27
8. PRAVO NARUČITELJA NA RASKID UGOVORA ZBOG POVEĆANE CIJENE	33
9. PRAVO NARUČITELJA NA SNIŽENJE UGOVORENE CIJENE.....	34
10. ZAKLJUČAK	35
LITERATURA.....	37

1. UVOD

Ugovor o građenju smatra se jednim od složenijih pravnih poslova obveznog prava. Razlog tome su niz okolnosti koje mogu nastati tijekom trajanja ugovora, a koje mogu izravno utjecati na njegovo izvršenje. Kao obveznopравни odnos povezan je s nizom rizika i nepoznanica koje ugovorne strane trebaju predvidjeti prilikom njegovog sklapanja. Primjerice naknadne izmjene projekta, promjene u troškovnicima ili materijalima, zahtjevi za dodatnim radovima ili za produženjem rokova te utvrđeni nedostaci tijekom građenja, otklanjanje nedostataka, odgovornost za bitne zahtjeve za građevinu i dr.¹ To su okolnosti koje dovode u pitanje ravnotežu prava i obveza ugovornih strana, održavanje i realizaciju postojećeg ugovornog odnosa i ističu problematiku cijena. Graditeljska djelatnost nerijetko je usko povezana i s drugim djelatnostima posebno s distribucijom i prijevozom, stoga su česte promjene cijena neizbježne. Cijene se ponekada mijenjaju nekontrolirano brzo jer je trenutna građevinska situacija pod snažnim utjecajem gospodarskih promjena, rata i inflacije. Zakon kao rješenje izloženog predviđa mogućnost ugovaranja zaštitnih mehanizama. U općem dijelu zakona, sadrži odredbe o zaštitnim klauzulama, gdje je riječ o institutima kojim se izvođač unaprijed osigurava od tih okolnosti i time nastoji ublažiti rizike. U svom posebnom dijelu, u odredbama u kojima uređuje ugovor o građenju predviđaju se naknadni mehanizmi korekcije (izmjene) cijene.² U ovom radu detaljnije će se obraditi

¹ Sadrić, Tomislav. Izmjene ugovora o javnoj nabavi radova zbog rasta cijena građevinskog materijala. Pravo i porezi, Zagreb, (2021.), br. 9/21, str. 46.

² Milotić, Ivan. Zakon o obveznim odnosima i izmjene cijena kod ugovora o građenju, Pravo i porezi, Zagreb, (2021.), 10, str. 13.

Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, Zagreb: RRiF plus, 2009.

Sadrić, Tomislav. Izmjene ugovora o javnoj nabavi radova zbog rasta cijena građevinskog materijala. Pravo i porezi, Zagreb, (2021.), br. 9/21.

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.

Milotić, Ivan. Zakon o obveznim odnosima i izmjene cijena kod ugovora o građenju, Pravo i porezi, Zagreb, (2021.), 10.

cijena ugovora o građenju kao njegov sastavni dio, odredbe Zakona o obveznim odnosima ³ (dalje u tekstu: ZOO) koje uređuju cijenu, vrste cijena, te na koji način se cijena može odrediti i mijenjati kada je ugovor o građenju već sklopljen. Posebno će se obraditi zaštitne klauzule i prava ugovornih strana u slučaju povećanja cijene tijekom trajanja ugovornog odnosa.

2. UGOVOR O GRAĐENJU

Ugovor o građenju definiran je čl. 620. st. 1. ZOO-a kao ugovor o dijelu kojim se izvođač 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 obvezuje isplatiti mu za to određenu cijenu. Iz definicije određene ZOO proizlazi da je ugovor o građenju u biti ugovor o djelu koji se zbog svoje specifičnosti i gospodarske važnosti svoga djela razvio u samostalan ugovor. Nadalje, proizlazi da su ugovorne strane naručitelj (investitor) i izvođač te da su glavni sastojci ugovora o građenju njegov predmet i cijena. Predmet ugovora o građenju jest izgradnja određene građevine na određenom zemljištu ili izvođenje drugih građevinskih radova na takvom zemljištu, odnosno na postojećem objektu te se u pravilu određuje projektom građevine i tehničkom dokumentacijom koji čine sastavio dio ugovora. Uz predmet, glavni sastojak ugovora je cijena. ZOO u svojim odredbama sadrži da se cijena može odrediti kao jedinična ili u ukupnom iznosu za cijelu građevinu.⁴ S obzirom na sve navedeno, ugovor o građenju je po svojoj naravi

Milotić, Ivan. Izmjene cijena kod ugovora o građenju, Usporedni pregled pravila ZOO-a i PUG-a, Pravo i porezi, (2022.), 3.

Milotić, Ivan. Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene ugovora o građenju, Pravo i porezi, (2021.), 9.

Markovinović, Hrvoje. Izmjena cijene u ugovoru o građenju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, (2023), 3.

Nikšić, Saša. Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, (2024.), 1.

³ Zakon o obveznim odnosima NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23.

⁴ Momčinović, Hrvoje, Ugovor o građenju, Hrvatska pravna revija, (2002), 2, str. 53.

konsenzualan, dvostranoobvezan, naplatan i kauzalan pravni posao. No za razliku od ugovora o djelu s kojim se poistovjećuje, ugovor o građenju je formalan ugovor i mora biti sklopljen u pisanom obliku.⁵ ZOO u svojim posebnim odredbama navodi način kako se određuje cijena u ugovoru o građenju, mogućnost izmjene već ugovorene cijene, doseg ugovorne odredbe o nepromjenjivosti cijena, mogućnost raskida zbog povećane cijene i pravo na sniženje ugovorne cijene od strane naručitelja.⁶ S obzirom na to da je graditeljstvo složena djelatnost osim ZOO-a, izvori prava građenja su mnogobrojni kao primjerice Zakon o gradnji (dalje u tekstu: ZOG)⁷, Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje⁸, Zakon o građevnim proizvodima (dalje u tekstu: ZGP)⁹, Posebne uzance o građenju iz 1977. (dalje u tekstu: PUG '77)¹⁰, Posebne uzance o građenju iz 2021. (dalje u tekstu: PUG '21)¹¹, Opći uvjeti FIDIC-a koji se primjenjuju za građevinske radove koji se izvode u inozemstvu, te trgovački običaji i praksa. Glavni izvor su ipak pojedinačni ugovori o građenju koji strane sklapaju između sebe. Unatoč mnogobrojnosti, veliki dio navedenih pravnih izvora su dispozitivne naravi i stranke mogu slobodnom voljom urediti njihovu primjenu.¹² Stoga ugovorne strane prilikom sklapanja ugovora uživaju potpunu stranačku autonomiju i mogu samostalno urediti konkretan pravni odnos svojom voljom u okvirima navedenih pravnih izvora.

⁵ Vedriš, Martin; Klarić, Petar. Građansko pravo: opći dio, stvarno, obvezno i nasljedno pravo. XIV. izd., Zagreb: Narodne novine, 2014., str. 540.

⁶ Periša, Igor. Ugovor o građenju, Pravo u gospodarstvu: časopis za gospodarsko-pravnu teoriju i praksu, (2019.), 58, str. 790.

⁷ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19.

⁸ Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, NN 78/15, 118/18, 110/19.

⁹ Zakon o građevnim proizvodima, NN 76/13, 30/14, 130/17, 39/19, 118/20.

¹⁰ Posebne uzance o građenju, Službeni list SFRJ, br. 18/77.

¹¹ Posebne uzance o građenju, Narodne novine, br. 137/21.

¹² Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, Zagreb: RRiF plus, 2009. str. 33.

3. POJAM I OBILJEŽJA CIJENE

U literaturi su prisutne brojne definicije cijene. Kod ugovora o djelu čl. 590. ZOO upotrebljava izraz „naknada“ dok se kod ugovora o građenju rabi izraz „cijena“. Kod ugovora o kupoprodaji izraz „cijena“ je uobičajen.¹³ Pod terminom cijena podrazumijeva se iznos koji se daje kao naknada za predaju neke stvari, a koji je konačan i nepromjenjiv. Kod ugovora o građenju, situacija je drugačija i ugovorena cijena je rijetko konačna. U početku se najčešće određuje cijena pojedinih elemenata radova, da bi se konačna „naknada“ platila kad bude poznato koliko je radova stvarno izvedeno. Konačna cijena znat će se tek kad se obavi konačni obračun na kraju posla, stoga bi izraz „naknada“ kod ugovora o građenju bio primjereniji.¹⁴

Cijena je sukladno već spomenutom čl. 620. st. 1. sastavni dio ugovora o građenju. Ona je protučinidba činidbi izvođača, stoga se nedvojbeno može zaključiti da je ugovor o građenju po svojoj naravi naplatni pravni posao. Na cijenu utječe čitav niz okolnosti i nepredvidivih situacija koje su usko povezani s graditeljskim pothvatima i stanjem na tržištu.

4. ODREĐIVANJE CIJENE

Prilikom određivanja cijene potrebno je uzeti u obzir sve čimbenike koji utječu ili bi mogli utjecati na visinu cijene. Važno je da se usluga niti precijeni niti podcijeni već da se približno odredi cijena koja će odgovarati usluzi koja je izvršena. Odredbe o cijenama iznimno su bitan dio ugovora o građenju jer o tim odredbama ovisi kolika će biti cijena radova, a o načinu na koji je cijena ugovorena ovisi tko će snositi rizik za razne nepredvidive okolnosti koji se mogu pojaviti te implicira podjelu odgovornosti između

¹³ ZOO, čl. 376. st. 1.

¹⁴ Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, Zagreb: Narodne novine, 2014., str. 988.

ugovornih strana. Glavni problem kod određivanja cijene je što se unaprijed teško može precizno utvrditi točne količine radova koje se trebaju izvesti. Stoga, s obzirom na to tko snosi rizik, formiraju se i načini određivanja cijena.¹⁵ U građevinarskoj praksi se, prije nego stranke sklope ugovor o građenju, od izvođača očekuje da pregleda gradilište i uvjeri se u stanje zemljišta, te se od naručitelja očekuje da izvođaču stavi na raspolaganje sve podatke o zemljištu na kojem će se radovi izvoditi.¹⁶ Prema čl. 625. ZOO cijena radova može se odrediti po jedinici mjere ugovorenih radova (jedinčna cijena) ili u ukupnom iznosu za cijelu građevinu (ukupno ugovorena cijena). U slučaju jedinčne cijene koju stranke ugovore, konačna cijena obračunat će se na temelju radova koji su stvarno izvršeni, s time da se primjerice koriste mjerila po četvornom metru površine objekta, po kubičnom metru zapremnine silosa i sl. Jedinčna cijena vrijedi za sve troškove ili manjkove koji su nastali u toku izvršenja radova s tim da za radove koji prelaze otvorene količine, mora se platiti posebna naknada. Ukupno ugovorena cijena može se ugovoriti paušalno za cijeli objekt, ili za dio objekta ali se ne obračunava prema obavljenim radovima nego obuhvaća vrijednost svih viškova radova, a isključuje utjecaj manjkova na ugovorenu cijenu.¹⁷ Ne obuhvaća vrijednost hitnih nepredviđenih radova, jer izvođač ima pravo na isplatu pravične naknade za nepredviđene radove.¹⁸ O kojoj cijeni će se ugovorne strane sporazumjeti ovisi o vrsti i o približnoj količini radova koji se trebaju izvesti te o već spomenutoj odgovornosti. No neovisno o kojoj cijeni je riječ, u nju bi trebali biti uračunati svi pripremni troškovi te troškovi potrebni za rad, materijal, osiguranje, ispitivanje i dokazivanje kvalitete, transport, plaće radnika, i svi drugi izdaci. Prije sklapanja ugovora o građenju potrebno je obaviti tzv. prethodne radove (investicijski program i odluka o izgradnji), izraditi potrebne projekte i drugu tehničku

¹⁵ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str 533.

¹⁶ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i desetogodišnja odgovornost, Zagreb: RRiF Pravo i porezi br. 4, travanj, 2008., str. 12.

¹⁷ Eraković, Andrija. Ugovor o građenju, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, (1992.), str. 162.

Gorenc, Vilim. Zakon o obveznim odnosima s komentarom, RRiF-plus, Zagreb, (1998.), str. 809.

¹⁸ Momčinović, Hrvoje. Ugovor o građenju, o.c., str. 61.

dokumentaciju, pribaviti građevinsku dozvolu i ustupiti izgradnju objekta ili radova određenom izvođaču.¹⁹ Za pretpostaviti je, da je izvođač prije davanja ponude i sklapanja ugovora o građenju obišao i pregledao gradilište kako bi se upoznao sa svim okolnostima koje jesu ili bi mogle biti od utjecaja na izvođenje radova, i na osnovu toga podnio svoju ponudu. Cijenu određuju ugovorne strane, no ako se ugovorne strane o cijeni nisu sporazumjele i ako naknadu nisu odredile, prema odredbama čl. 613. st. 2. ZOO-a koje vrijede za ugovor o djelu, utvrdit će ju sud prema vrijednosti djela, prema normalno potrebnom vremenu te uobičajenoj naknadi za tu vrstu posla.²⁰ Sudovi kontinentalnoeuropskih pravnih poredaka zakone tumače tako da u njima traže svrhu i smisao i ako stranke nisu predvidjele sve pojedinosti u ugovoru, uvijek se može pozivati na apstraktna pravila ZOO-a koja se odnose na ugovor te vrste, s time da za onaj dio koji podliježe dispozitivnim pravilima primijenit će se dogovor ugovornih strana, dok za onaj dio ugovora koji podliježe prisilnim normama, primijenit će se te norme, makar one i derogirale dogovor ugovornih strana.²¹ Za razliku od toga engleski sudovi su oduvijek imali nepovjerljiv odnos prema zakonima i tumačili ih na najuži mogući način, te u slučaju da ugovorne stranke nisu predvidjele sve pojedinosti u ugovoru, sudovi će prvo detaljno razmotriti sam dogovor i sve činjenice vezane uz taj dogovor ugovornih strana, a rješenje će tražiti u ranijim sudskim presudama koje su prema činjenicama i okolnostima najbliže onima iz slučaja kojega treba riješiti.²² U engleskom pravu, ako nije dogovorena cijena, odredit će ju sudovi i to prema načelu „*quantum meruit*“ što u prijevodu znači „koliko je zaslužio“ ili „koliko je posao vrijedan“ što predstavlja jedan razuman iznos.²³ No sud ne može na taj način odrediti cijenu ako je ona već predviđena ugovorom, nego samo ako cijena nije određena. Do takvog određivanja može doći u

¹⁹ Vedriš, Martin; Klarić, Petar., o.c., str. 540.

²⁰ Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, o.c., str. 973.

²¹ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 23.

²² Ibidem, str. 23.

²³ Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, o.c., str. 973.

slučaju ako su strane samo vodile pregovore o sklapanju ugovora bez da su ga sklopile, a naručitelj se složio da izvođač započne radove, tzv. kvazi-ugovori. Slično određivanje cijene nastaje u slučaju naknadnih radova koje naručitelj traži od izvođača.²⁴

Naknadni ili dodatni radovi su novi radovi koje u tijeku radova zatraži naručitelj, savjetodavni inženjer ili ponekad predloži izvođač, a koji predstavljaju drugačije rješenje od zamišljenog u projektu ili ih je potrebno izvesti, a nisu predviđeni ugovorom ili izostaviti neke koji su bili predviđeni ugovorom. U svakom slučaju ugovorena izvođačeva cijena, se mijenja i više nije odgovarajuća te ju treba prilagoditi novim radovima i promjenama.²⁵ U literaturi se, međutim, ističe kako su u praksi prisutni i drugi načini na koje se može odrediti cijena građevinskih radova te nekoliko varijacija tih načina nastali kao posljedica kombinacije tih načina. Temeljni načini su određivanje cijene putem troškovnika (koji mogu biti s jamstvom ili bez jamstva), te paušalno određene cijene, jedinične cijene i naknada stvarnih troškova uz honorar. Preglednije svrstani, prema stupnju njihove obvezatnosti, ti su načini određivanja cijene sljedeći: 1) neobvezni proračuni, 2) proračuni bez izričitog jamstva, 3) proračuni s izričitim jamstvom, 4) jedinične cijene, 5) paušalno određene cijene, 6) cijene prema stvarnim troškovima uz honorar, 7) cijene prema listama cijena, 8) mješovito ugovorene cijene, 9) cijene kod ugovora „ključ u ruke“, 10) cijene za „projektno upravljanje“ 11) *Target prices* (ciljana cijena).²⁶

5. TROŠKOVNIK

Troškovnik ili proračun je dokument u kojem izvođač izlaže svoje cijene, i sastavlja se na temelju podloge tj. tzv. „dokaznice količine“ koju obično priprema naručitelj. U dokaznici su popisane sve vrste radova i isporuka za koje se očekuje da će ih biti

²⁴ Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, o.c., str. 973.

²⁵ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 337.

²⁶ Ibidem, str. 534.

potrebno izvesti te u nju izvođač upisuje svoje pojedinačne cijene za svaku vrstu isporuka i rada. Na osnovu toga ugovorene cijene mogu biti ili jedinične ili paušalne. U slučaju ugovorenih jediničnih cijena izvođač preuzima odgovornost za njihovu stalnost, ali ne i za ukupne troškove građenja. Ponuda na osnovi proračuna može biti dana kao 1) približni i neobvezni proračun, 2) proračun bez izričitog jamstva za njegovu točnost, 3) proračun s izričitim jamstvom za njegovu točnost.²⁷

Približni proračun je okvirna procjena mogućih troškova neke gradnje koja se ne temelji na preciznoj kalkulaciji i služi samo kao orijentacija naručitelju. Takav proračun ne stvara nikakvu obvezu izvođaču, bez ikakva je jamstva i predstavlja samo potpuno neobvezni sumarni i okvirni proračun koji izvođač daje radi orijentacije naručitelju i bez ikakve obveze u njegovu točnost.²⁸

Kod proračuna bez jamstva izvođača za njegovu točnost, izvođač ne jamči da će konačna cijena radova odgovarati proračunu, ali to istovremeno ne znači da uopće ne odgovara za točnost proračuna.²⁹ Izvođač može prekoračiti proračun ali samo ako su povećani troškovi neizbježni. Da bi zadržao to pravo, mora na vrijeme i bez odgađanja o tome obavijestiti naručitelja. U tom slučaju ima pravo na naknadu povećanih troškova. S obzirom na to da Zakon ne specificira je li riječ o ukupnom povećanju ili o povećanju pojedinih stavaka, a niti je određeno kada se neki troškovi smatraju neizbježnima, za zaključiti je da je ovdje riječ o ukupnom povećanju cijene, a neizbježnim troškovima smatraju se oni koje se nije moglo izbjeći, odnosno na koje je izvođač bio prisiljen zbog objektivnih, a ne subjektivnih okolnosti. Dakle proračun bez jamstva izvođača za njegovu točnost obvezuje izvođača na ispunjenje svoje obveze izvođenja radova po cijeni navedenoj u proračunu uz pravo na naknadu povećanih troškova ako su se pokazali neizbježnim.

²⁷ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 534.

²⁸ Ibidem, str. 534.

²⁹ Ibidem, str. 535.

Sukladno čl. 614. st. 1. ZOO-a kod proračuna s izričitim jamstvom izvođača za njegovu točnost, izvođač ne može zahtijevati povećanje naknade, čak i ako je u posao uložio više rada i ako je obavljanje posla zahtijevalo veće troškove nego što je to bilo previđeno proračunom.³⁰ Rizik pada na ponuditelja, a jamstvo u proračunu se odnosi samo na predvidive okolnosti, a ne i na one koje izvođač nije mogao predvidjeti kao što su troškovi nastali zbog kašnjenja naručitelja, zbog kašnjenja u dobivanju građevinske dozvole, zbog nepredvidivog stanja zemljišta koje iziskuje veće troškove, zbog grešaka nastalih zbog zahtjeva naručitelja te zbog posljedica više sile.³¹ Kod takvih prekoračenja iznosa, izvođač je obvezan priznati sva moguća pojeftinjenja pojedinih stavaka u proračunu do kojih je došlo kod izvođenja.³² S obzirom na opisane okolnosti navedenih proračuna, proračun bez jamstva izvođača za njegovu točnost, je onaj koji više ide u korist izvođaču obzirom da ako ipak dođe do prekoračenja proračuna, izvođač ima pravo na naknadu povećanih troškova uz određene uvjete. Kod proračuna s izričitim jamstvom izvođača za njegovu točnost, izvođač snosi veći rizik i nema pravo na naknadu povećanih troškova.

6. VRSTE CIJENA

Kao što je već istaknuto ranije, vrsta cijena koju će strane ugovoriti ovisi o tome je li poznat opseg radova koji se trebaju izvesti. Da bi se mogao utvrditi opseg radova, potrebno je da postoje nacrti i specifikacije koje točno opisuju opseg radova. Kada je poznat opseg radova, najčešće se ugovaraju paušalne ili jedinične cijene, a ponekad i kao cijene „ključ u ruke“. Ako opseg radova nije poznat, tada se ugovaraju cijene prema listama cijena, cijene za „projektno upravljanje“ ili cijene prema troškovima uz honorar.³³

³⁰ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 536.

³¹ Ibidem, str. 537.

³² Ibidem, str. 537.

³³ Ibidem, str. 534.

I. JEDINIČNA CIJENA

Jedinična cijena je cijena koja se određuje pojedinačno za sve one radove koji se mogu pojedinačno opisati, a koje treba izvesti na nekom objektu. Radovi i isporuke su prikazani i razvrstani po svakoj jedinici koja se može posebno obračunati (npr. iskop po kubnom metru, ravnanje, temelji prema širini i dubini, pojedinačna cijena za svaku vrstu vrata, prozora, ugradnja svake vrste vrata, prozora, itd.).³⁴ Ugovara se u situacijama kada se ne mogu sa sigurnošću predvidjeti konačne količine radova potrebnih za izgradnju nekog objekta pa se određuje za svaku vrstu takvih radova. U opis radova mogu biti uključeni i povezani troškovi (*contigent expenditures*) kao što su primjerice transport ili administrativni troškovi, za koje se pretpostavlja da su potrebni kako bi se radovi izveli i dovršili.³⁵ „Dokaznica količina“ ili „proračun“ je dokument koji sadrži prikaz pojedinih vrsta radova i isporuka, a ako je prikazan u formatu u koji se upisuju cijene naziva se „troškovnik“.³⁶ Dokaznice količina na kraju sadržavaju ukupan zbroj svih količina koje treba izvesti, a koje u času ponude predstavljaju samo okvirnu procjenu cijene građenja nekog objekta. Ipak, takav zbroj može dobro poslužiti za usporedbu raznih ponuda.³⁷

Kod velikih investicijskih radova, karakteristično je ugovaranje jediničnih cijena, te se pri tome konačno izvedeni radovi mjere i procjenjuju prema unaprijed dogovorenom troškovniku.³⁸ Takvi ugovori poznati kao *mesasured contracts* ili „mjerljivi ugovori“ ili ugovori koji upotrebljavaju „*bills*“ sadrže jedinične cijene koje se ugovaraju u slučaju kad se ne može sa sigurnošću predvidjeti konačna količina radova ili kada se od izvođača ne traži da preuzme rizik za točnost tih količina, te se stvarno izvedene količine utvrđuju kako radovi napreduju.³⁹ Konačan zbroj svih radova dobit će se kada svi radovi konačno

³⁴ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 537.

³⁵ Ibidem, str. 537.

³⁶ Ibidem, str. 537.

³⁷ Ibidem, str. 538.

³⁸ Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, o.c., str. 990.

³⁹ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 538.

budu izvedeni i obračunati (*as built*) i tek će se tada znati konačna cijena. Konačna cijena je ukupna vrijednost radova, a ne ukupna procijenjena vrijednost radova.⁴⁰

Izvođač jamči da se jedinične cijene neće mijenjati bez obzira na broj izvedenih jedinica, iako će ukupna cijena koju će primiti izvođač ovisiti o broju jedinica, tj. o količinama koje je izveo jer će mu svaka izvedena jedinica biti plaćena prema ugovorenoj cijeni za te jedinice. S druge strane, naručitelj snosi odgovornost za broj ugrađenih jedinica. Načelno, jedinične cijene se ne mogu mijenjati, no nema zapreke da se u ugovor predvidi revizija cijena i to putem kliznih ili indeksnih skala. Premda se jedinične cijene ne mogu automatski izjednačavati s fiksnim cijenama, nema zapreke da se jedinične cijene ugovore kao „fiksne“ pa se u tom slučaju neće mijenjati bez obzira na promjene na tržištu. Kod ugovaranja jediničnih cijena postoji opasnost za naručitelja jer ponuditelj može predložiti niske cijene za one radove za koje očekuje da će ih biti manje, a visoke cijene za one radove za koje očekuje da će ih biti više. Stoga cijene početnih radova mogu biti skuplje od kasnijih kako bi se osigurala veća količina novca u samom početku.⁴¹

II. PAUŠALNA CIJENA

ZOO umjesto termina „paušalna cijena“ rabi termin „ukupno ugovorena cijena“ dok Posebne uzance o građenju (dalje: PUG '21)⁴² rabi termin „cijena određena u ukupnom iznosu“, iako je termin „paušalna cijena“ u širokoj upotrebi u trgovačkoj terminologiji kao oznaka za unaprijed ugovorenu nepromjenjivu naknadu. Paušalna cijena je cijena u kojoj je unaprijed određena ukupna cijena za sve radove koji se trebaju izvesti i kod kojih se kod izvedbe količine više ne mjere. Da bi se ona ugovorila, potrebno je znati koji se točno radovi trebaju izvesti, iako to nije uvijek moguće bilo da se radi o nepredvidivim budućim okolnostima (npr. vremenske neprilike) ili pomoćnim radovima koji su potrebni

⁴⁰ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 538.

⁴¹ Ibidem, str. 539.

⁴² Posebne uzance o građenju, Narodne novine, br. 137/21.

da bi se izveli glavni radovi.⁴³ Ugovori kod kojih su radovi iskazani u paušalnim cijenama mogu sadržavati i tzv. *schedule of prices*, odnosno dogovorene liste cijena za dodatne radove. Stoga u slučaju ugovaranja paušalnih cijena nisu bitni stvarni troškovi i količine koji se pojave pri izvođenju radova jer se izvođač unaprijed obvezao da će sve ugovorene radove obaviti za ukupno utvrđenu cijenu, a za one radove koji će se odrediti u tijeku radova da budu izvedeni, izvest će ih se prema utvrđenoj listi cijena. U slučaju većih količina radova izvođač ne može tražiti povećanje cijena, pošto se količine ne mjere i povećanje ili smanjenje količina nema utjecaj na ugovorenu cijenu.⁴⁴ Paušalna cijena odnosi se samo na one radove i cijene opisane u ugovoru. Ako bi došlo do promjene opsega ili vrste posla izvan onih koje su određene ugovorom, naručitelj to plaća prema posebno dogovorenoj listi cijena. Isto tako paušalna cijena ne znači da se izvođač obvezao izvršiti cijeli ugovor, jer se paušalna cijena može ugovoriti i za neke dijelove jedne cjeline. S obzirom na to da za dio za koji je ugovorena paušalna cijena, naručitelj obavezan platiti tu cijenu, i u tom slučaju izmjerit će se one količine i vrste radova koji nisu obuhvaćeni paušalnom cijenom ni dogovorenim listom cijena. Suprotno tome, ako izvođač izvede manje količine radova od procijenjenih u samom početku, naručitelj nema pravo tražiti povrat razlike cijene.⁴⁵ Prednost naručitelja je u tom slučaju svakako smanjena jer će platiti više nego što je prvotno trebalo, dok izvođač snosi veći dobitak. Prednost naručitelja bit će umanjena i u slučaju ako je ugovorena mogućnost revizije paušalno određene cijene zbog mogućeg porasta drugih faktora koji nisu količina.⁴⁶ Do promjena paušalne cijene može doći i u slučaju pojave dodatnih radova, ili ako je potrebno neke radove koji su bili sastavni dio paušalne cijene izostaviti, ili izmijeniti sadržaj pojedinih vrsta radova, ili ako se promijene okolnosti pod kojima se izvode radovi kao što je promjena tehničkih ili vremenskih uvjeta.⁴⁷ Stoga, kod paušalne

⁴³ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 539.

⁴⁴ Ibidem, str. 540.

⁴⁵ Ibidem, str. 540.

⁴⁶ Ibidem, str. 540.

⁴⁷ Ibidem, str. 540.

cijene bitno je da ugovorne strane sporazumno odrede koji radovi su obuhvaćeni paušalnom cijenom, jer oni koji nisu obuhvaćeni paušalnom cijenom, a utvrđeni su posebnim listama cijena moraju se posebno platiti. S time da rizik procjene pada na izvođača i ukoliko izvođač krivo procjeni količinu radova on nema pravo tražiti da mu se isplati veća cijena od dogovorene no suprotno tome može zadržati višak odnosno tzv. dobitak ako je procijenio na početku veću količinu radova od izvršenih.

Paušalne cijene mogu se ugovoriti na nekoliko načina: 1. ukupna paušalna cijena bez detaljnog opisa pojedinih stavaka rada (tzv. čista paušalna cijena), 2. ukupna paušalna cijena s detaljnim opisom posla, ali bez opisa pojedinih stavaka rada, 3. ukupna paušalna cijena koja se dobiva iz zbroja cijene pojedinih stavaka detaljno opisanog rada, primjerice u situacijama kada se jedinične cijene pretvore u paušalne cijene, ukupna paušalna cijena temelji se na detaljnom opisu pojedinih stavaka radova s naznakom količina i s obvezom kompletnosti.⁴⁸ U slučaju sumnje je li za radove određena paušalna cijena, prvo se uzimaju u obzir odredbe samog ugovora i namjera stranaka. Nadalje, u pojedinim slučajevima može doći i do primjene načela savjesnosti i poštenja pomoću kojih se može ocijeniti jesu li neki radovi toliko izvan dogovorenog opsega posla i takve prirode da izvođač nije mogao niti morao s istima računati kao mogućima. Stoga ugovorne strane trebaju s najvećom mogućom pozornošću definirati i specificirati one radove i opseg posla koji je obuhvaćen paušalnom cijenom.⁴⁹

Literatura se slaže da „paušalna“ cijena nije isto što i „fiksna“ ili „čvrsta“ cijena, iako čest je slučaj u kojem ugovaranje jednog ne isključuje drugo. Razlika je u tome što paušalna cijena može, ali ne mora, biti podvrgnuta raznim revizijama kao što su klizne skale, određeni tečajevi valuta i sl., dok čvrsta cijena isključuje mogućnost revizije. Što bi značilo da ako ugovor ne predviđa mogućnosti mijenjanja cijene zbog okolnosti koje su izvan kontrole izvođača (inflacija, klizna skala, indeksna klauzula, i valutne klauzule)

⁴⁸ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 541.

⁴⁹ Ibidem, str. 542.

tada će paušalna cijena imati isti učinak kao i „čvrsta“ ili „fiksna“ cijena. Iako se kod „paušalne“ i kod „čvrste“ ili „fiksne“ cijene može ugovoriti da se cijena odnosi na cijeli objekt ili na pojedine njegove dijelove, ili čak samo na pojedine materijale, kod „čvrste“ ili „fiksne“ cijene ne postoji odgovornost izvođača za količine, dok je kod „paušalne“ cijene to glavna odrednica.⁵⁰

III. CIJENA KOD UGOVORA O GRAĐENJU S ODREDBOM „KLJUČ U RUKU“

Sukladno čl. 630. ZOO ako ugovor o građenju sadrži odredbu „ključ u ruke“ ili neku drugu sličnu odredbu, izvođač se samostalno obvezuje izvesti sve radove potrebne za izgradnju i uporabu građevine. Ugovorena cijena time obuhvaća i vrijednost svih nepredviđenih radova i viškova radova, a isključuje utjecaj manjkova radova na ugovorenu cijenu, pod pretpostavkom da nije došlo do izmjene opsega ugovorenih radova na temelju sporazuma ugovornih strana ili iz razloga za koje odgovara naručitelj. S time da ugovori s odredbom „ključ u ruke“ nisu nova vrsta ugovora, već ta odredba samo sadrži implikaciju povećane odgovornosti izvođača za izvršenje obveza preuzetih ugovorom.⁵¹ Povećana odgovornost svakako podrazumijeva da, izvođač preuzima dodatnu, tzv. veću odgovornost i za cijenu i za kompletnost objekta, jer bez obzira na to jesu li ugovorene paušalna cijena ili jedinična cijena, izvođač jamči za izgradnju cjelovitog objekta kojim se dodatno podrazumijeva kompletnost i funkcionalnost izgrađenog objekta.⁵² Dodatna odgovornost za kompletnost opsega posla i funkcionalnost izgrađenog objekta razlikuje ugovor o građenju s odredbom „ključ u ruke“ i ugovor o građenju kojim je određena paušalna cijena jer se u tom slučaju obveza izvođača odnosi samo na ukupnu cijenu opisanih radova.⁵³ Je li kod paušalne cijene

⁵⁰ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 542.

⁵¹ Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, o.c., str. 1004.

⁵² Ibidem, str. 1005.

⁵³ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 542.

preuzeta i odgovornost za kompletnost i funkcionalnost nekog objekta, pitanje je samog ugovora i na što su se ugovorne strane obvezale, no to svakako može i ne mora biti slučaj.

IV. PAUŠALNA CIJENA I PRORAČUN S IZRIČITIM JAMSTVOM – RAZLIKA

Glavna razlika kod paušalne cijene i proračuna s izričitim jamstvom je što se količine kod paušalne cijene ne mjere, što je ključno jer se onda kod paušalne cijene ne uzimaju u obzir niti veće niti manje količine, dok se kod proračuna s jamstvom količine mjere, ne uzimaju se u obzir za plaćanje veće količine i naručitelju se u korist računaju manje količine od onih predviđenih,⁵⁴ što proizlazi i iz ZOO-a u čl. 614. Nadalje razlika postoji i u tome da li naručitelj zadržava pravo kontrole ili ne. Kod paušalne cijene naručitelj to pravo nema, dok kod proračuna s izričitim jamstvom zadržava to pravo.⁵⁵ Dakle, iako se kod oba ugovora ne uzimaju u obzir za obračun veće količine, kod proračuna s izričitim jamstvom za manje količine radi se obračun te će u tom slučaju profitirati naručitelj. Kod paušalne cijene količine se ne mjere, te u slučaju da količine budu manje profitirat će izvođač, a u slučaju većih količina profitirat će naručitelj.⁵⁶

V. CIJENA UZ NAKNADU TROŠKOVA (tzv. *cost-plus*)

Sustav ugovaranja cijene prema kojem se izvođaču nadoknađuju svi njegovi troškovi i na te iznose se dodaje određeni postotak njegova dobitka.⁵⁷ Glavno obilježje je u tome da izvođač financira troškove radova, a naručitelj mu te troškove s vremena na vrijeme nadoknađuje.⁵⁸ Ovakav način se najčešće ugovara kada ugovorne strane ne znaju u trenutku ugovaranja točnu cijenu, ili kada se radi o hitnim ili eksperimentalnim radovima. Konačna cijena zna se tek na kraju svih radova, a dobiva se množenjem ukupno izvedenih količina s dogovorenim jediničnim cijenama. Izvođač ima pravo na

⁵⁴ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., 544.

⁵⁵ Ibidem, str. 544.

⁵⁶ Ibidem, str. 544.

⁵⁷ Ibidem, str. 546.

⁵⁸ Ibidem, str. 547.

naknadu svih stvarnih troškova primjerice naknadu za materijal i rad, te još i na određeni honorar (tzv. *fee*) koji će pokriti njegov honorar i režijske troškove. U slučaju ugovaranja ovakve cijene nije potrebno ugovarati klauzule o reviziji cijene s obzirom da će naručitelj plaćati stvarne troškove koji će već održavati moguća povećanja cijena. S tim da takav način ugovaranja cijene prebacuje poduzetnički rizik s izvođača na naručitelja i umanjuje poduzetničku inicijativu izvođača i to glede snižavanja troškova i brzine izvođenja radova. A što su stvarni troškovi veći i što radovi dulje traju, to je veća nagrada za izvođača. Takav sustav se može ugovoriti za čitav ugovor ili za samo jedan dio ugovora, dok drugi dio može biti podvrgnut jediničnim ili paušalnim cijenama. U svakom slučaju od izvođača se očekuje da će stalno i u kratkim rokovima obavještavati naručitelja o stanju radova i troškova. Pošto naručitelji nemaju unaprijed pregled količina ni cijena, otežana je kontrola troškova izvođača i administracije čitavog postupka građenja, te je sa stajališta naručitelja ovaj način ugovaranja cijene vrlo rizičan.⁵⁹ Prema tome, ovakav način se ugovara samo u onim slučajevima kada projekt za neki posao nije gotov, ili kada nisu poznate okolnosti pod kojima će se posao izvoditi ili ako je riječ o nekom projektu koji služi kao eksperiment, ili kada je riječ o hitnom i neodgodivom poslu, te kada se raspolaže s dovoljno sredstava da se financira takav način plaćanja. Postoje nekoliko vrsta ovakvog načina ugovaranja cijene:

- 1) Troškovi zajedno s postotkom od troškova kojima se određuje određeni postotak od troškova koji predstavlja dobitak izvođača. Nedostatak je da je interes izvođača da troškovi budu što veći jer će time i njegov honorar biti veći.
- 2) Troškovi zajedno s fiksnim honorarom izvođača u kojima se honorar ne određuje u postotku od ukupnih troškova, već se ugovara fiksno bez obzira na visinu troškova. Nedostatak je što izvođač često u ovom slučaju produljuje građevinske radove jer nema interesa ih završiti na vrijeme.

⁵⁹ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 546.

- 3) Troškovi s fiksnim honorarom i podjelom dobitka omogućuju izvođaču da dobije i određeni postotak uštede razlike u slučaju nižih troškova od prvotno predviđenih.
- 4) Troškovi s fiksnim honorarom i klauzulom o nagradi u kojima je predviđena posebna nagrada za raniji završetak radova.
- 5) Troškovi s kliznom skalom honorara kod koje se honorar izvođača mijenja ovisno o troškovima radova i kliznoj skali za honorar.
- 6) Oblik ugovora kod kojih je određena gornja granica troškova kojim se nastoji riješiti glavni prigovor ugovoru *cost-plus*. Ovim načinom izvođač prima fiksni honorar, ali mu se troškovi ne nadoknađuju iznad dogovorene gornje granice. U slučaju većih troškova, izvođač sam snosi rizik tog povećanja. Rizik ove vrste ugovaranja je u tome što će izvođač štedjeti na kvaliteti materijala i opreme kako bi uštedio na troškovima.⁶⁰

VI. UGOVORI S LISTAMA CIJENA (tzv. *schedule contracts*)

Ugovaraju se u slučaju kada nije poznat opseg posla i projekt na temelju kojeg bi se opseg i količina posla mogli izračunati. Naručitelj je taj koji sastavlja listu cijena koje će se primijeniti, ali se ne mogu dobiti procijenjene ukupne količine niti ukupna cijena. Ne sadrži obvezu izgradnje čitavog objekta, no ako se takva obveza predvidi, izvođač je dužan završiti izgradnju po određenim cijenama u ugovoru.⁶¹

VII. MJEŠOVITI UGOVORI

Radi se o ugovorima kod kojih ima elemenata nekoliko načina ugovaranja cijene. Za neke radove se ugovaraju paušalne cijene, za neke jedinične cijene i sl. Često se pojavljuju i cijene za tzv. „PC“ (*prime coste* ili *provisional sum*). Takve cijene određuje naručitelj. Te cijene odnose se na radove koji su provizorno ugovoreni i koji možda

⁶⁰ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 547.

⁶¹ Ibidem, str. 548.

uopće i neće biti izvedeni no ako budu izvedeni, cijena tih radova je unaprijed ugovorena.⁶²

7. IZMJENA CIJENA

Hrvatsko obvezno pravo čvrsto inzistira na načelu *pacta sunt servanda*. Jednom kad je ugovor sklopljen od tog načela može se odstupiti samo iznimno i to u situacijama koje su izrijekom predviđene zakonom ili sporazumom stranaka. Odstupanja od *pacta sunt servanda* moraju biti prethodno predviđena, pod pretpostavkom da kvalitativno i kvantitativno ne prelaze određenu mjeru. Ukoliko se ta mjera prijeđe, namjeravani učinci koje su stranke htjele postići sklapanjem ugovora gube svoju svrhu.⁶³ Ako uzmemo u obzir da su odredbe o cijeni sastavni dio svakog ugovora o građenju, te da je ugovor o građenju takav pravni posao koji je podložan konstantnim situacijama koje mogu dovesti do izmjena njegovih odredbi, osobito odredaba o cijeni, tada sa sigurnošću se može zaključiti da se od načela *pacta sunt servanda* u graditeljskoj djelatnosti odstupa vrlo često i mnogo. Srećom zakonodavac je predvidio takve situacije te je svojim jasnim odredbama odredio uvjete i pretpostavke koji se moraju ispuniti u datim situacijama.

I. NAČELO MONETARNOG NOMINALIZMA

Načelo monetarnog nominalizma sadržano je u čl. 21. ZOO-a koji određuje da kad obveza ima za činidbu iznos novca, dužnik je dužan isplatiti onaj broj novčanih jedinica na koji obveza glasi, osim ako zakon ne određuje što drugo. Kao što je vidljivo, to načelo je povezano s novčanim obvezama i prema tom načelu vrijednost novčanih jedinica ostaje uvijek ista, bez obzira na stvarnu vrijednost novaca, u bilo kojem trenutku tijekom postojanja obveze ili u samom trenutku njezina ispunjenja. Zbog promjena u cijenama roba i usluga koje su nagle, dinamične i izražene, zamjećuje se potreba za odstupanjem

⁶² Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 548.

⁶³ Milotić, Ivan. Građenje, ugovor o građenju i pravni okvir obveznog prava, Izbor najvažnijih aktualnih pitanja, Pravo i porezi, (2022.), br. 7-8, str. 15.

od postulata koje određuje načelo monetarnog nominalizma. Pozornost sve više privlače mehanizmi koji čine činidbu odredivom poput indeksne klauzule i klizne skale koje su izrijekom uređene u ZOO-u kao vrste zaštitnih klauzula i na koje upućuje čl. 21. ZOO-a.⁶⁴

II. ZAŠTITNE KLAUZULE

Literatura osim indeksne klauzule i klizne skale navodi i druge klauzule. Neke su namijenjene reviziji cijene, a druge su namijenjene zaštiti neke valute. Osnovna podjela klauzula za reviziju ili zaštitu je ona koja te klauzule dijeli na robne klauzule i na monetarne ili valutne zaštitne klauzule.⁶⁵

Robne klauzule su one koje neku cijenu stavljaju u odnos prema vrijednosti robe koja se za njih može dobiti, tako da promjene u cijeni imaju za posljedicu smanjenje ili povećanje ugovorene cijene. Cilj je izvođaču osigurati onu vrijednost ugovorene cijene koju je imala u času podnošenja ponude ili sklapanja ugovora, obzirom da je najveća opasnost za izvođače porast cijene materijala, radne snage i drugih troškova.⁶⁶ Opravdanost takvih klauzula ponekad je bila osporavana i smatrana nepoželjnom stoga se ostavlja ugovornim strana da dogovore njihovu uporabu i time spriječe zlouporabu robnih klauzula kako ponuditelji ne bi iskoristili inflaciju za vlastito bogaćenje.⁶⁷

Valutne ili monetarne klauzule su klauzule kojima se želi očuvati formalna vrijednost neke valute u koju ugovorne strane imaju više povjerenja od ostalih valuta.⁶⁸ Ugovaranjem valutnih klauzula moguće je postići povećanje iznosa duga u nekoj od izabраниh valuta ali nije moguće spriječiti da i tako povećani broj jedinica neke valute ima onu kupovnu moć koju je imao prvotni iznos duga. Kod valutnih klauzula s više

⁶⁴ Milotić, Ivan. Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene ugovora o građenju, Pravo i porezi, (2021.), 9, str. 40.

⁶⁵ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 562.

⁶⁶ Ibidem, str. 562.

⁶⁷ Ibidem, str. 563.

⁶⁸ Ibidem, str. 563.

valuta postoji jedna valuta u kojoj je izražena novčana obveza u ugovoru (tzv. valuta vrednovanja), i druga valuta u kojoj se novčana obveza ima izvršiti (tzv. valuta plaćanja). Manjkavost valutnih klauzula je što one ne osiguravaju stvarnu vrijednost valute nego samo relativnu vrijednost u odnosu prema nekoj drugoj buduću da odnos tečaja valute vrednovanja i valute plaćanja ne mora biti odraz njihove stvarne vrijednosti. Bez obzira na to, te klauzule se često koriste u međunarodnoj trgovini.⁶⁹

i. INDEKSNA KLAUZULA

ZOO u čl. 23. definira indeksnu klauzulu i navodi da je dopuštena odredba ugovora kojom se iznos novčane obveze u domaćem novcu veže za promjene cijena dobara, robe i usluga izraženih indeksom cijena utvrđenim od ovlaštene osobe. Pod indeksom se smatra npr. indeks životnih troškova, porasta cijena cemenata, troškova radne snage i sl.⁷⁰ ZOO propisuje četiri čimbenika glede indeksne klauzule koje klauzula mora sadržavati. U prvom redu radi se o dopuštenosti indeksne klauzule. Drugo je mogućnost ugovaranju indeksne klauzule tj. stranke ju moraju nužno izrijekom ugovoriti.⁷¹ Treće je način na koji se provodi očuvanje stvarne vrijednosti novčane obveze i kriteriji s obzirom na koje se to čini. Četvrto se odnosi na to da indekse cijena utvrđuje pouzdani izvor.⁷² U RH to je jedino Državni zavod za statistiku koji indekse cijena utvrđuju profesionalno, prema pravilima struke i u skladu sa statističkim standardima.⁷³ Ako ugovorne strane žele izbjeći primjenu monetarnog nominalizma primjenom indeksne klauzule, ZOO propisuje da ju moraju ugovoriti, odnosno izrijekom formulirati s time da se ne propisuje kako indeksna klauzula mora biti ugovorena. Na primjer može biti određena u ugovoru koji je posljedica neposrednih pregovora, u adhezijskim ugovorima, općim uvjetima ugovora i sl. Ono što ZOO izričito propisuje je da indeksna klauzula mora biti odredba

⁶⁹ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 564.

⁷⁰ Ibidem, str. 571.

⁷¹ Milotić, Ivan. Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene ugovora o građenju, o.c., str. 40.

⁷² Ibidem, str. 41.

⁷³ Ibidem, str. 42.

ugovora, bilo da je određena odmah u samom ugovoru ili naknadno aneksom ili dodatkom ugovoru i obzirom na to žele li ugovaratelji da se primjenjuje ili od sklapanja ugovora ili od nekog drugog trenutka, i ili za dio tražbine ili samo na pojedine obroke ili dijelove tražbine.⁷⁴ Da bi se indeksna klauzula mogla ugovoriti, za određenu robu ili usluge moraju postojati indeksi, tj. unaprijed periodično utvrđene prosječne cijene, utvrđene od ovlaštenih organizacija koje stalno prate kretanje tih cijena. Kako to proizlazi iz općih pravila i načela obveznog prava indeksna klauzula se ne smije pozivati na proizvoljne indekse, neslužbene indekse ili one koji su jednostrano određeni jer je u tom slučaju takva klauzula ništetna. Indeksi svakako moraju biti službeni i potjecati od ovlaštene institucije jer se time sprječava spekulativnost i proizvoljnost.⁷⁵ Ako se radovi izvode u inozemstvu mogu se kombinirati indeksi raznih zemalja. Bitno je paziti da je indeks vezan za kretanje cijena na onom tržištu i koje se dobavlja materijal, oprema ili usluge. Osjetljivi dio ugovaranja indeksne klauzule je određivanje onog dijela cijena koji ne podliježe promjeni jer nije opravdano da se izvođačima povećava onaj dio cijene koji se odnosi na dobitak i fiksne režijske troškove. Također u obzir treba uzeti i hoće li se priznati izvođaču i indeksiranje onih cijena za radove koji su izvedeni u zakašnjenju.⁷⁶ Indeksne klauzule mogu biti opće (*general index clausulas*) ili posebne (*specific index clausulas*). Opće indeksne klauzule pokrivaju širu kupovnu moć konkretne valute od posebnih.⁷⁷ Na primjer, indeks troškova života će u odnosu prema plaćama obuhvatiti najvažnije troškove života koje su sadržani u nekoj plaći u nekom određenom mjestu. Posebne indeksne klauzule dobro služe svrsi kada je riječ o nekim specifičnim troškovima, kao što su indeks cijena građevnog materijala, ako se izvode građevinski radovi ili cijena radne snage itd. U ugovorima o građenju indeksne klauzule se najčešće vežu za indekse cijena pojedinih materijala koji čine sastavni dio građevine računajući

⁷⁴ Milotić, Ivan. Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene ugovora o građenju, o.c., str. 41.

⁷⁵ Ibidem, str. 42.

⁷⁶ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 571.

⁷⁷ Ibidem, str. 571.

omjer njihovog sudjelovanja u ukupnim isporukama.⁷⁸ Istovremeno pojedini ugovori mogu isključiti jedan dio cijene od ikakvih revizija, a opravdanje se pronalazi u tome da je izvođač neke materijale platio po nižim cijenama od ugovorenih.⁷⁹ Ugovaranje indeksne klauzule u hrvatskom zakonodavstvu načelno je dopušteno ali samo ako su ispunjena tri kongentna kriterija koja su određena čl. 23. ZOO. Ne ispunjava li ta tri kriterija, ugovaranje je nedopušteno no to se ipak smatra kao iznimka.⁸⁰

ii. KLAUZULE KLIZNE SKALE

ZOO u čl. 24. uređuje kliznu skalu *U ugovorima u kojima se jedna strana obvezuje izraditi i isporučiti određene predmete dopušteno je ugovoriti da će cijena zavisiti od cijena materijala, rada i od drugih čimbenika koji utječu na visinu troškova proizvodnje, u određeno vrijeme na određenom tržištu.* Prema tome klizna skala je ugovorna klauzula, zakonom izrijekom dopuštena, kojom se izvođači štite od rizika koji proizlazi od mogućeg porasta cijena sirovina, materijala, opreme i rada, odnosno od značajnih gubitaka koji se mogu dogoditi u slučaju da su cijene isporuka i usluga ugovorili u fiksnom iznosu. Za svoj predmet ima određenu nenovčanu ugovornu obvezu o izradi i isporuci određenih dobara, no može se odnositi i na druge elemente koji nisu izrijekom navedeni, a čija cijena utječe na finalnu cijenu isporuka i izrade određenih stvari primjerice cijene energenata, transporta i dr. Iz naravi klizne skale proizlazi da je ona namijenjena ugovorima čija vrijednost je izraženija i kod kojih se predmeti isporučuju na duže vremensko razdoblje, pa postoji velika vjerojatnost da bi fiksna cijena u tom dugom roku bila podložna prevelikim gospodarskim rizicima. U pravilu radi se o ugovorima o djelu, ugovorima o građenju i ugovorima o investicijskim radovima. No, ne postoje zapreke da ugovorne strane ugovaraju kliznu skalu i za složenije pravne poslove koji su ugovoreni na kratko razdoblje jer pravno-gospodarska stvarnost

⁷⁸Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 572.

⁷⁹Milotić, Ivan. Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene ugovora o građenju, o.c., str. 572.

⁸⁰Ibidem, str. 41.

pokazuje da se promjene u cijenama mogu događati i u kratkim razdobljima. Klizna skala se ugovara za period od sklapanja do ispunjenja ugovora. A primjenjuje se na izmjene cijena u tom razdoblju, s time da nakon proteka tog razdoblja, samo ako je zakašnjenje izvođača prouzrokovano okolnostima za koje on nije odgovoran.⁸¹ Uobičajeno je da se u kliznim skalama ukupna cijena podijeli na njezine sastavne dijelove, ovisno o zastupljenosti pojedinih elemenata. Primjerice cijena investicijskog objekta sastoji se od 30% troškova radne snage, 40% troškova materijala i 20% režijskih troškova. Ti se sastavni elementi mogu i dalje dijeliti pa se tako 30% troškova radova može podijeliti na 20% lokalne i 10% inozemne radne snage, materijali se mogu dijeliti na sirovinski sastav, kao što je cement, građevinsko željezo, bakar, aluminij, čelik i drugi materijali iz koji se gradi ili proizvodi oprema i sl. Svrha takve diobe je da se svakome od ovih sastavnih dijelova omogući usporedba s određenim stvarnim kretanjima cijena, kao što su cijene na svjetskom tržištu, cijene radne snage na domaćem i određenom inozemnom tržištu i sl. Potom se stvara formula u kojoj svaki sastavni dio ima svoju zastupljenost.⁸²

Najčešće upotrebljavana formula klizne skale je ona sastavljena od Europske Ekonomske Komisije UN u svojim Općim uvjetima:⁸³

$$P_1 = \frac{P}{100} \left(a + b \frac{N_1}{N_2} + c \frac{M_1}{M_2} \right)$$

P1 – konačna cijena za fakturiranje
P- osnovna (početna) cijena iz ugovora
a – postotak fiksnog udjela
b – postotak udjela koji se odnosi na plaće i socijalna davanja
c – postotak udjela koji se odnosi na materijal
*zbroy a+b+c mora biti 100
N1 - indeks plaća u trenutku ugovaranja
N2 – indeks plaća u trenutku isporuke
M1 - materijala plaća u trenutku ugovaranja
M2 – materijala plaća u trenutku isporuke

⁸¹ Milotić, Ivan. Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene ugovora o građenju, o.c., str. 43-44.

⁸² Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str 565.

⁸³ Milotić, Ivan. Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene ugovora o građenju, o.c., str 44.

S obzirom na svoje vlastite potrebe, ugovorne strane mogu odrediti fiksni (nepromjenjiv) udio u cijeni koja se fakturira, a jednako se odnosi na promjenjivi dio cijene. Postotnih udjela može biti i više od tri (a, b, c iz formule) jer sugovaratelji kao varijable mogu unijeti i neke druge elemente koje smatraju odlučnima, primjerice energenti, javna davanja, transport, manipulativni troškovi i sl. Moguće je i da se ti udjeli unutar sebe i dodatno raščlane primjerice a_1 , a_2 , a_3 itd, ali bitno je da njihov zbroj iznosi 100.⁸⁴

Problematika klizne skale se dijeli na ekonomsku i pravnu. Ekonomsko pitanje je kako će klizna skala biti strukturirana, tj kakav će biti odnos zastupljenosti pojedinih elemenata (radna snaga i materijal) i nepromjenjiva djela klizne skale, te kakav će oblik klizna skala imati. Pravni problemi odnose se na vremensko razdoblje u kojem se klizna skala primjenjuje i na pitanje što se događa u slučaju zakašnjenja izvođača.⁸⁵

III. IZMJENE CIJENA PREMA ZOO

Sukladno čl. 626. ZOO izvođač ima pravo zahtijevati povećanje cijene radova ako je svoju obvezu ispunio, a naručitelj ima obvezu priznati takvo povećanje i ispuniti obvezu sukladno takvom povećanju. Pritom je za to dovoljna izmjena ukupne cijene radova, koja zbog povećanja cijena elemenata prelazi određeni postotak. O kolikom postotku povećanja ukupne cijene radova je riječ ovisi o tome: je li izvođač ispunio svoju obvezu uredno i u roku pa je do povećanja došlo bez njegove krivnje; ako izvođač nije ispunio svoju obvezu u predviđenom roku, te je za zakašnjenje sam kriv, pa je zbog njegova zakašnjenja došlo do povećanja cijene; ako je do povećanja cijene došlo skrivljenim ponašanjem izvođača, arugment *a contrario* na temelju odredaba iz čl. 626. st. 1 – 2. ZOO-a određuje da izvođač ima pravo samo na isplatu ugovorene cijene.⁸⁶ U slučaju da

⁸⁴ Milotić, Ivan. Zakon o obveznim odnosima i izmjene cijena kod ugovora o građenju, o.c., str. 44.

⁸⁵ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, o.c., str. 566.

⁸⁶ Milotić, Ivan. Izmjene cijena kod ugovora o građenju, Usporedni pregled pravila ZOO-a i PUG-a, Pravo i porezi, (2022.), 3, str. 67.

je izvođač uredno i u roku izvršio ugovorene radove ima pravo na promjenu cijena elemenata veću od 2%, s time da je ključno da su cijene ugovorenih elemenata na temelju kojih je porasla određena cijena radova porasle u periodu sklapanja ugovora i njegova ispunjenja i bez njegova utjecaja, tako da bi ukupna cijena radova trebala porasti za više od 2%. U slučaju da je izvođač svojom krivnjom pao u zakašnjenje, on može tražiti povećanje cijene elemenata za ugovoreno razdoblje ako su u tom razdoblju cijene elemenata na temelju kojih je određena ukupna cijena radova porasle za više od 5%. Ova mogućnost izmjene cijene predstavlja kvazi-penaliziranje izvođača koji je u zakašnjenju jer se postavlja viša granica od one kada je obvezu izvršio uredno i u roku, s time da se povećanje može tražiti samo za razdoblje kada je obveza trebala biti ispunjena.⁸⁷ Izvođač nema pravo tražiti povećanje cijene za radove izvedene nakon zakašnjenja ako je cijena elemenata porasla za više od 5% od trenutka sklapanja ugovora pa do njihove stvarne izvedbe.⁸⁸ Pritom treba naglasiti da su odredbe čl. 626. ZOO o izmjeni cijene dispozitivne prirode, i da ih stranke ne moraju prihvatiti ukoliko im ne odgovaraju. Ako stranke ne ugovore ono što žele, primjenjivat će se čl. 626. Odredbe čl. 636. pogodne su za one ugovore kod kojih se ugovorene jedinične cijene, jer se samo kod takvog načina znaju cijene pojedinih elemenata i njihova zastupljenost. Ako strane ugovore paušalnu cijenu, nejasno je kako se sustav izmjena cijena iz čl. 626. može primijeniti u konkretnom slučaju jer kod paušalne cijene, cijene elemenata zna samo izvođač, ali te cijene nisu sastavni dio ugovora. Literatura formulaciju ovog članka tumači da „*pravo zahtijevati povećanje cijena*“ se odnosi na pravo izvođača zahtijevati povećanje cijene radova, nikako povećanje ukupne cijene, a da naručitelj ima obvezu priznati takvo povećanje cijene radova.⁸⁹

⁸⁷ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, Zagreb: RRiF plus, 2009. str 575.

⁸⁸ Milotić, Ivan. Zakon o obveznim odnosima i izmjene cijena kod ugovora o građenju, o.c., str. 13.

⁸⁹ Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, o.c., str. 997.-998.

IV. ODREDBA O NEPROMJENJIVOSTI CIJENA

Odredba o nepromjenjivosti cijena sadržana je u čl. 627. ZOO-a prema kojoj ako su ugovorne strane izričito ugovorile čvrstu cijenu za radove, tada je isključen utjecaj promjena cijena raznih elemenata od kojih je sastavljena cijena. Time je isključen utjecaj inflacije i sličnih čimbenika.⁹⁰ S time da izvođač može tražiti povećanje cijene, ako je izmjena nastupila nakon sklapanja ugovora, ako je povećanje veće od 10%, ako povećanje nije nastupilo nakon zakašnjenja izvođača, ako do povećanja cijene nije došlo radi utjecaja izvođača i ako se radi o povećanju cijene iznad 10%.⁹¹ Pitanje je li riječ o prisilnom ili dispozitivnom propisu ostaje otvoreno. Pravna teorija je podijeljena po tom pitanju. Autori koji smatraju da je riječ o prisilnoj odredbi argumentiraju da ona štiti izvođače od inferiornog položaja na tržištu, sprječava nerazmjer između vrijednosti građevine i nepromjenjive cijene te osigurava pravičnost. S druge strane, autori koji vjeruju da se primjena članka 637. starog ZOO-a može isključiti ugovorom tvrde da ugovorne strane imaju pravo odreći se pozivanja na promijenjene okolnosti, osim ako bi to bilo u suprotnosti s načelom savjesnosti i poštenja. S obzirom da su odredbe o izmjeni cijena kod ugovora o građenju specifična pravila o promijenjenim okolnostima, logično je da se i kod ovih ugovora može isključiti primjena pravila o promjeni cijena, čak i kada promjena prelazi granicu od 10%.⁹² U praksi je sve više prisutno da javnopravni subjekti koji žele naručiti građevinske radove, unaprijed umeću odredbe čl. 626. i 627. ZOO-a kao sastavni dio natječajne dokumentacije i kao sastavni dio ugovora o građenju.⁹³ Time se nastoje privući izvođači i pružiti im se svojevrsna sigurnost da u slučaju izmjene cijena, izvođači osim zakonskog temelja imaju i ugovorni temelj za ostvarenje svojih zahtjeva. Na taj način zakonski mehanizam koji je zamišljen kao *ex post* koncept postaje

⁹⁰ Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, Zagreb: RRiF plus, 2009. str 577.

⁹¹ Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, o.c., str. 1000.

⁹² Nikšić, Saša. Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, (2024.), 1, str. 11.

⁹³ Milotić, Ivan. Zakon o obveznim odnosima i izmjene cijena kod ugovora o građenju, o.c., str. 14.

zapravo zaštitna klauzula. Postavlja se pitanje valjanosti takvog ugovaranja jer takav ugovorni mehanizam nalikuje indeksnoj klauzuli iako se indeksi ne spominju. U slučaju spora pojaviti će se pitanje o kojim izmjenama cijena je riječ, tko kvantificira te promjene i na koji način i sl. Kod indeksne klauzule spor se glede toga ne može pojaviti jer njezina valjanost podrazumijeva potpunu određenost čimbenika koji su prethodno navedeni i koji definiraju cijenu.⁹⁴

V. IZMJENA CIJENA PREMA PUG '21

Uzance kao pojam dolaze od latinske riječi *usus* koja označava *uporabu, praksu, navadu, uvriježenost* i dr. U uzancama se ogleda postojeća praksa i ponašanja sudionika u pravnim odnosima koji postoje dulje vrijeme, koji su se u toj mjeri ustalili da se u načelu smatraju općeprihvaćenima. Da bi se smatrali pravnim običajima nužno je da se dugovjekovno događaju u trgovačkoj stvarnosti, da su općepoznati i samorazumljivi, da se primjenjuju dovoljno često i u sadržajnom smislu stabilno te da među sudionicima u pravnim odnosima postoji svijest da je riječ o obvezujućim ponašanjima, tj. da je svako drukčije ili tome proturječno postupanje pravno neodrživo. Uzance su dopunski izvor obveznog prava, supsidijaran izvor prava u RH, ne smiju biti protivne strogom pravu (*ius cogens*) i po hijerarhiji su podređene zakonskim izvorima obveznog prava.⁹⁵

Kada govorimo o građevinskoj djelatnosti, postoje Posebne uzance o građenju. Prve Posebne uzance o građenju koje su se primjenjivale bile su one koje je 1977. godine utvrdila Skupština Privredne komore Jugoslavije 1976.⁹⁶ Temelj za donošenje novih Posebnih uzanci o građenju nalazi se u članku 199. Zakona o gradnji. Ovim člankom ovlašteni su Hrvatska gospodarska komora i Hrvatska udruga poslodavaca, uz suglasnost nadležnog ministarstva i u suradnji sa stručnim komorama i udrugama, da utvrde nove

⁹⁴ Milotić, Ivan, Zakon o obveznim odnosima i izmjene cijena kod ugovora o građenju, o.c., str. 14.

⁹⁵ 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. 22

⁹⁶ Posebne uzance o građenju, Službeni list SFRJ 18/77

Posebne uzance. Krajem 2021. godine, prvi put nakon 1977., objavljene su nove Posebne uzance o građenju. Međutim, ove uzance se čine pristranima i teško da istinski odražavaju kodificirane običaje prisutne na tržištu, što će biti detaljnije objašnjeno u nastavku. Osim toga, uzance djelomično uređuju materiju ugovora o građenju na sličan način kao ZOO, dok su neke uzance u sukobu s apstraktnim odredbama ZOO-a. S obzirom da dosta odstupaju od općih pravila obveznog prava, i kongentnih pravila čl. 626. i 627. ZOO-a, dodatno se postavlja pitanje odražavaju li uzance stvarnost, tj. praksu ili je riječ o *ad hoc* skrojenim rješenjima koja su zapravo u svojoj biti hipotetska.⁹⁷

Kao što je već istaknuto PUG '21 predviđaju drugačiju mogućnost izmjene cijene u odnosu na dosad izloženo prema ZOO. Uzanca br. 18, sadrži odredbu prema kojoj postoji mogućnost izmjene cijena (jedinične ili ukupno ugovorene) zbog promijenjenih okolnosti izazvanih izvanrednim događajima. Izvanrednim događajima podrazumijevaju se događaji koji se nisu mogli predvidjeti u vrijeme sklapanja ugovora, a čije se djelovanje nije moglo izbjeći, to su osobito: 1. mjere utvrđene aktima nadležnih organa, 2. promjene cijena građevnih proizvoda/opreme/usluga na tržištu, 3. uvjeti izvođenja radova u zemlji ili vodi koji nisu predviđeni tehničkom dokumentacijom, 4. prekoračenje roka gradnje radi izvođenja izvanstroškovničkih radova.⁹⁸ Ove okolnosti iako su primjerice navedene uzancom, nisu predviđene kao promijenjene okolnosti u smislu ZOO. Prema uzancama, radi se o događajima koji su neočekivani, neizbježni i neuklonjivi. Ovo se donekle podudara sa shvaćanjem promijenjenih okolnosti prema ZOO-u, no problem leži u tome što situacije navedene u PUG '21 zapravo nisu promijenjene okolnosti u kontekstu obveznog prava. Na primjer, promjena cijena građevinskih materijala nije situacija koja je neočekivana, neizbježna i neuklonjiva. To je zbog činjenice da svaki građevinski projekt nosi određeni stupanj rizika, nesigurnosti

⁹⁷ Milotić, Ivan. Građenje, ugovor o građenju i pravni okvir obveznog prava, Izbor najvažnijih aktualnih pitanja, o.c., str. 15.

⁹⁸ Milotić, Ivan. Izmjene cijena kod ugovora o građenju, Usporedni pregled pravila ZOO-a i PUG-a, o.c., str. 67.

i nepredvidljivosti. ZOO uređuje izmjenu ukupne cijene radova zbog izmjene cijene inputa, pri čemu ostale ugovorne konstelacije ostaju jednake. Uzanca br. 18 može obuhvatiti i neke promjene u ugovoru koje nisu cjenovne, a dovode do izmjene ukupne cijene radova. U tom je smislu doseg uzanci jako širok, što je razlog zbog čega uzanca br. 18 sadržava niz pravnih standarda, a ne konkretna, potpuno određena i precizna normativna rješenja poput čl. 626. i 627. ZOO.⁹⁹ Stoga je lako zaključiti da ZOO i uzanca br. 18 imaju različita polazišta. Uzanca br. 18 uvodi pojam promijenjenih okolnosti kao pravni standard koji se primjenjuje rijetko obzirom se radi o zahtjevnom kriteriju koji se treba ispuniti kako bi se mogla zahtijevati izmjena cijene. S druge strane, odredbe ZOO su jasne i precizne i često se zna kada su ispunjene pretpostavke za njihovu primjenu i čine se kao mnogo sigurnije rješenje.

Prema uzanci br. 19 izvođač može zahtijevati povećanje jedinične cijene izvođenja pojedinih radova, u slučaju da je izveo radove u roku predviđenom ugovorom, ako su se u vremenu između davanja 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 2 postotka. Prema tome izvođač ima pravo tražiti izmjenu (povećanje) cijene samo za radove koje je potrebno izvesti ili su izvedeni nakon povećanja cijena preko utvrđenih postotaka.¹⁰⁰ Odredba čl. 626. ZOO-a propisuje da izvođač može zahtijevati povećanje cijene radova u periodu od sklapanja ugovora do njegova ispunjenja. Za valjani pravni posao potrebno je da su se strane suglasile o bitnim sastojcima ugovora, tj da su suglasile svoje volje.¹⁰¹ Uzanca br. 19 navodi period od davanja ponude do ispunjenja ugovora. S obzirom da je period za izmjenu cijene definiran vrlo široko (od trenutka davanja ponude), tu odredbu treba razmatrati u kontekstu trenutne situacije, posebno sada kada se cijene izvođenja radova

⁹⁹ Milotić, Ivan. Izmjene cijena kod ugovora o građenju, Usporedni pregled pravila ZOO-a i PUG-a, o.c., str. 68.

¹⁰⁰ Ibidem, str. 70.

¹⁰¹ Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, o.c., str. 365.

mijenjaju izuzetno brzo i značajno u razdoblju od samo nekoliko mjeseci.¹⁰² Sama ponuda je jednostrani akt naručitelja koji stvara učinke pa i obvezu samo za njega, ne i za onoga kome se ta ponuda nudi. Posebno u složenijim graditeljskim pothvatima te u onim ugovorima kojima prethodi javnonabavna procedura, period od davanja ponude do sklapanja ugovora čini predugovornu fazu. U toj fazi, može doći do značajnih promjena koje mogu utjecati na cijene. Također često se događa da se na davanje ponude mogu nadovezati pregovori, izmjene ponude, nove ponude i sl., a uzanca ne razrješava koja je ponuda u konačnici relevantna. Iako se radi o predugovornoj i neobvezujućoj fazi, uzanca br. 18 tu fazu uzima kao relevantno vrijeme u kojem mogu nastupiti činjenice koje utječu na ukupnu cijenu radova.¹⁰³ Usprkos polazištu uzance 18. literatura se slaže da su pravila uzance br. 19. protivna kongentnim pravilima obveznog prava koja propisuju trenutak nastanka učinka ugovora, a to je datum sklapanja ugovora.¹⁰⁴ Ipak treba imati na umu da je ponuditelj obavezan ispuniti ugovor prema uvjetima svoje ponude ako je druga strana prihvati, što znači da su cijene navedene u ponudi obvezujuće. Kada ponuda bude prihvaćena, cijene nisu određene trenutkom sklapanja ugovora, već trenutkom davanja ponude. Iako se u članku 626. stavcima 1. i 2. ZOO-a govori o povećanju cijena nakon sklapanja ugovora, svrha instituta klizne skale je da se to odnosi na trenutak kada su cijene prvobitno ponuđene, a koje su prihvaćanjem postale dio obveznog odnosa. Ovo je pitanje posebno važno u ugovorima sklopljenim putem javne nabave, gdje zbog složenosti postupka može proći značajan vremenski period između davanja ponude i sklapanja ugovora.¹⁰⁵ Za navedeno su iznijeli Gorenc i dr. kao kritiku čl. 626. i 627. ZOO-a. Prema odredbama ZOO koje se odnose na izmjenu cijena, kao kriterij za povećanje ili smanjenje ukupne cijene radova predviđen je porast ili pad

¹⁰² Milotić, Ivan. Izmjene cijena kod ugovora o građenju, Usporedni pregled pravila ZOO-a i PUG-a, o.c., str. 70.

¹⁰³ Ibidem, str. 69.

¹⁰⁴ Ibidem, str. 69.

¹⁰⁵ Markovinović, Hrvoje. Izmjena cijene u ugovoru o građenju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, (2023), 3, str. 506-507.

elemenata na temelju kojih je ta cijena određena. Gorenc i dr. smatraju da sama činjenica da su se cijene elemenata promijenile između sklapanja ugovora i njegova izvršenja nije dovoljna za izmjenu ukupne cijene. Ako se već prihvati tako nestabilan kriterij za promjenu ukupne cijene, treba uzeti u obzir samo cijene elemenata i radova koji su stvarno izvedeni i ugrađeni, i to prema cijenama u trenutku njihove nabave, umjesto da se razmatra cijelo razdoblje između sklapanja i izvršenja ugovora. Osim toga, pri povećanju ukupne cijene treba uzeti u obzir ne samo porast cijena elemenata koji povećavaju ukupnu cijenu, već i smanjenje cijena onih elemenata koji dovode do pojeftinjenja.¹⁰⁶ ZOO ostavlja mogućnost sugovarateljima da se dogovore i vlastitim sporazumom utvrde da je do povećanja došlo, koliko je povećanje te ispunjava li ono zakonom predviđene pretpostavke.¹⁰⁷ U st. 2 uzance br. 19. navodi se da promjena cijene građevnih proizvoda/opreme/usluga se 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. Tada se kao relevantan trenutak početka ugovora uzima datum sklapanja ugovora.¹⁰⁸

Prema uzanci br. 22 ako je određeno da se cijena ne mijenja (fiksna cijena) zbog nastupanja promijenjenih okolnosti, izmjena ugovorene cijene može se zahtijevati ako se cijena zbog promijenjenih okolnosti poveća ili smanji za više od 3 posto. Ako je u bilo kojem ugovoru, pa i u ugovoru građenju, određeno da se radi o fiksnoj cijeni zbog nastupanja promijenjenih okolnosti, onda je fiksnost cijene bitan sastojak pravnog posla. Slične odredbe ima i ZOO koje uređuju ugovore kod kojih je ispunjenje u određenom

¹⁰⁶ Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, o.c., str. 999.

¹⁰⁷ Milotić, Ivan. Izmjene cijena kod ugovora o građenju, Usporedni pregled pravila ZOO-a i PUG-a, o.c., str. 70.

¹⁰⁸ Ibidem, str. 69.

roku kao bitan sastojak ugovora.¹⁰⁹ Ugovaranje nepromjenjivosti cijene zbog nastupanja promijenjenih okolnosti dopušteno je prema ZOO-u i takva odredba čini *condicio sine qua non*. Prema tome, ugovor postoji ako je cijena nepromijenjena, a ako bi se trebala promijeniti, ugovor ne postoji jer nema bitan sastojak. Kada bi promjena cijena mogla nastupiti sukladno uzanci br. 22, i to na način kako PUG '21 shvaća promijenjene okolnosti prema uzanci br. 18, funkcija stranačkog ugovaranja i autonomija volje ne bi imala smisla jer bi svaka promjena dovođila do korekcija obveznog odnosa.¹¹⁰ Postavlja se pitanje je li riječ o prisilnoj ili dispozitivnoj odredbi. Nove Uzance '21 smanjile su postotak sa 10% na 3% u odnosu na stare Uzance '77. Pitanje je li riječ o prisilnom propisu može se postaviti i u vezi s ugovaranjem fiksne cijene uz mogućnost izmjene ugovora ako se cijena elemenata promijeni za manje od 10%. Ako pravilo o izmjeni fiksno ugovorene cijene ima za cilj zaštitu izvođača, logično je zaključiti da je dopušteno ugovoriti niži postotak od zakonskih 10%. U tom bi slučaju odredba o izmjeni fiksno ugovorene cijene bila prisilna samo u smislu da se ne može isključiti ili ugovoriti viši postotak. S obzirom na to da je fiksna cijena rezultat ugovorne dispozicije ugovornih strana, a ne zakonske odredbe, nema smisla zabraniti ugovornim stranama da ugovore mogućnost izmjena cijena za postotak niži od 10%.¹¹¹

Prema uzanci br. 29. iz '77, ako je ugovoreno da se predujam ili dio predujma daje izvođaču radi nabave materijala, izvođač ne može zahtijevati izmjenu cijene zbog izmjene cijene materijala ako je primljenim predujmom mogao isključiti utjecaj izmjena cijena materijala na ugovorenu cijenu. To znači da se mora ugovoriti da se predujam koristi za nabavu materijala i da je izvođač mogao izbjeći utjecaj promjena cijena materijala na ugovorenu cijenu zahvaljujući primljenom predujmu. Ako svrha predujma nije ugovorena, a izvođač ga nije iskoristio za nabavu materijala prije rasta cijena,

¹⁰⁹ Milotić, Ivan. Nove Posebne uzance o građenju i neke dvojbe (pojam, primjena, promijenjene okolnosti, fiksna cijena, povećanje cijena, ugovorna kazna), o.c., str. 27.

¹¹⁰ Ibidem, str. 27.

¹¹¹ Nikšić, Saša. Cijena kod ugovora o građenju, o.c., str. 12.

izvođač ima pravo pozivati se na povećanje cijena, a naručitelj ne može prigovoriti da mu je isplatio predujam. Isto rješenje zadržano je i u novim Uzancama '21, uz određene izmjene.¹¹² Prema uzanci br. 23. iz '21 ako je ugovoreno da se predujam ili dio predujma daje izvođaču radi nabave građevnih proizvoda/opreme/usluga, izvođač ne može zahtijevati izmjenu cijene zbog izmjene cijene predujmljenih građevnih proizvoda/opreme/usluga. U literaturi se smatra da isto vrijedi i u režimu ZOO-a, dakle, neovisno o tome primjenjuju li se uzance.¹¹³ S obzirom da Gorenc i dr. ističu da se predujam koristi za: mobilizaciju (pripremni radovi na radilištu, seljenje osoblja na radilište, priprema nastambi, kupnja građevinske mehanizacije i sl.) i druge pripreme radove, može se zaključiti da se predujam ne mora koristiti za nabavu materijala, stoga isplata predujma izvođaču ne mora utjecati na primjenu pravila o kasnijem povećanju cijene radova, te se cijena može povećati.¹¹⁴

8. PRAVO NARUČITELJA NA RASKID UGOVORA ZBOG POVEĆANE CIJENE

Čl. 628. ZOO-a određuje pravo naručitelja na raskid ugovora u slučaju znatnog povećanja ugovorne cijene. Ova odredba je očito usmjerena na zaštitu naručitelja te daje pravo naručitelju da raskine ugovor ako se ugovorna cijena znatno poveća. ZOO ne daje mjerilo za procjenu „znatnog povećanja“, nego se ocjena prepušta naručitelju, odnosno sudovima ili arbitraži. To bi značilo da ako naručitelj znatnim povećanjem smatra povećanje od 2%, 5% ili 10% do kojeg može doći primjenom čl. 626. i 627., naručitelj i u tom slučaju ima pravo na raskid ugovora. Posljedice raskida ugovora imaju učinak od trenutka kada je ugovor stvarno raskinut. To znači da naručitelj ima obvezu isplatiti ugovorenu naknadu za do tad izvedene radove, te „pravičnu naknadu“ za „nužne troškove“ izvođača. Pod „nužnim troškovima“ zakonodavac smatra troškove

¹¹² Nikšić, Saša. Cijena kod ugovora o građenju, o.c., str. 15.

¹¹³ Ibidem, str. 15.

¹¹⁴ Ibidem, str. 15.

demobilizacije, vraćanja radnika, plaćanje obeštećenja za sve preuzete obveze i sl. Troškove koji su nastali raskidom ugovora, naručitelj bi trebao platiti prema dokumentiranim i „stvarno učinjenim troškovima“.¹¹⁵

9. PRAVO NARUČITELJA NA SNIŽENJE UGOVORENE CIJENE

Odredba čl. 629. ZOO određuje da se naručitelju daje pravo na sniženje cijene, ako su se cijene elemenata na temelju kojih je određena cijena radova snizile za više od 2%, odnosno za više od 10% ako je ugovorena nepromjenjivost. Naručitelj ima pravo na sniženje samo za višak iznad navedenih postotaka i ako su kumulativno ispunjeni uvjeti: a) ako su radovi izvedeni u roku, b) ako je do smanjenja došlo nakon sklapanja ugovora, a prije isteka ugovorenog roka. Ako je izvođač u zakašnjenju, naručitelj ima pravo na razmjerno sniženje za svako sniženje cijene elemenata na temelju koji je određena cijena radova.¹¹⁶

¹¹⁵ Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, o.c., str. 1001.

¹¹⁶ Ibidem, str. 1002.

10. ZAKLJUČAK

Ugovori o građenju predstavljaju kompleksne pravne poslove na koje utječe niz promjenjivih okolnosti poput inflacije, gospodarskih kretanja i ratnih zbivanja. Ovi faktori mogu značajno utjecati na troškove, rokove i ukupni uspjeh građevinskih radova. Određivanje cijena u ugovorima o građenju predstavlja ključni element koji direktno utječe na uspjeh građevinskog projekta. ZOO i PUG '21 sadrže mnoge odredbe koje uređuju institut cijene, što ističe važnost cijene kao sastavnog elementa ugovora o građenju. Navedene odredbe posebno se odnose na formiranje cijene i njihovo prilagođavanje okolnostima koje utječu na izmjene cijena elemenata koji utječu na formiranje cijene radova. Stoga precizno definiranje i kontrola cijena omogućava ugovornim stranama da izbjegnu rizike financijskih gubitaka. Iako primjena monetarnog nominalizma pomaže u očuvanju stabilnosti ugovora usprkos vanjskim ekonomskim pritiscima, navedene odredbe ZOO-a i PUG '21 pružaju mogućnost odstupanja od načela monetarnog nominalizma pružajući mogućnost strankama da ili koriste pravila o izmjeni cijena sadržana u odredbama ZOO-a i PUG '21 ili u ugovor sporazumno ugovore zaštitne klauzule kao što su indeksne klauzule, valutne klauzule ili klizna skala. Kao što je već navedeno u radu, i odredbe ZOO-a i PUG '21 vrlo slično uređuju institut izmjene cijena, no ipak postoje razlike. Razlika koja se najviše ističe je visina postotka za koji se cijena mijenja, te položaj izvođača koji je povoljniji prema uzancama. Primjena svakog od navedenih propisa ima svoje prednosti i mane, a koji od propisa će stranke primijeniti, ovisi o njima. Dakako da faktori kao što su promjene cijena materijala, troškovi radne snage i nepredviđene okolnosti moraju biti pažljivo razmotreni prije sklapanja i uključeni u ugovore, a fleksibilnost u pregovorima, uključivanje zaštitnih klauzula, te stalno praćenje vanjskih čimbenika pomažu u osiguranju stabilnosti i predvidljivosti građevinskog projekta. Efikasno upravljanje cijenama nije samo ekonomski imperativ, već i osnova za dugoročno povjerenje između svih strana koje su uključene u ugovor. Kako se građevinska djelatnost suočava s rastućim izazovima, unapređenje praksi

vezanih za cijene može značajno doprinijeti održivom razvoju i uspjehu budućih građevinskih projekata. Razumijevanje i upravljanje ovim kompleksnim faktorima temelj su za uspješnu provedbu budućih građevinskih projekata.

LITERATURA

STRUČNA LITERATURA I ČLANCI

1. Vedriš, Martin; Klarić, Petar. Građansko pravo: opći dio, stvarno, obvezno i nasljedno pravo. XIV. izd., Zagreb: Narodne novine, 2014.
2. Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, Zagreb: RRiF plus, 2009.
3. Vukmir, Branko. Ugovori o građenju i desetogodišnja odgovornost, Zagreb: RRiF Pravo i porezi br. 4, travanj, 2008.
4. Sadrić, Tomislav. Izmjene ugovora o javnoj nabavi radova zbog rasta cijena građevinskog materijala. Pravo i porezi, Zagreb, (2021.), br. 9/21.
5. Momčinović, Hrvoje. Ugovor o građenju, Hrvatska pravna revija, (2002.), 2.
6. Periša, Igor. Ugovor o građenju, Pravo u gospodarstvu: časopis za gospodarsko-pravnu teoriju i praksu, (2019.), 58.
7. 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.
8. Milotić, Ivan. Građenje, ugovor o građenju i pravni okvir obveznog prava, Izbor najvažnijih aktualnih pitanja, Pravo i porezi, (2022.), br. 7-8.
9. Milotić, Ivan. Zakon o obveznim odnosima i izmjene cijena kod ugovora o građenju, Pravo i porezi, Zagreb, (2021.), 10.
10. Milotić, Ivan. Izmjene cijena kod ugovora o građenju, Usporedni pregled pravila ZOO-a i PUG-a, Pravo i porezi, (2022.), 3.
11. Milotić, Ivan. Indeksna klauzula, klizna skala i promjena cijene ugovora o građenju, Pravo i porezi, (2021.), 9.
12. Eraković, Andrija. Ugovor o građenju, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, (1992.)

13. Gorenc, Vilim. Zakon o obveznim odnosima s komentarom, RRiF-plus, Zagreb, (1998.)
14. Markovinović, Hrvoje. Izmjena cijene u ugovoru o građenju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, (2023), 3.
15. Nikšić, Saša. Cijena kod ugovora o građenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, (2024.), 1.

PRAVNI I OSTALI IZVORI

1. Zakon o obveznim odnosima, NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22.
2. Gorenc, Vilim; Belanić, Loris; Momčinović, Hrvoje; Perkušić, Ante; Pešutić, Andrea; Slakoper, Zvonimir; Vukelić, Mario; Vukmir, Branko. Komentar Zakona o obveznim odnosima, Zagreb: Narodne novine, 2014.
3. Posebne uzance o građenju, Službeni list SFRJ 18/77.
4. Posebne uzance o građenju, Narodne novine 137/21.
5. Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19.