

Dario Đerđa\*

## Upravni ugovor u hrvatskome pravnom sustavu – regulacija i prostor za njeno poboljšanje

### Sadržaj

1. Uvod
2. Dvojbe o pravnom uređenju upravnog ugovora
3. Stranke upravnog ugovora
4. Predmet upravnog ugovora
5. Sklapanje upravnih ugovora
6. Izmjena odredbi upravnog ugovora
7. Jednostrani raskid upravnog ugovora
8. Pravna zaštita u svezi s upravnim ugovorima
9. Zaključak

### 1. Uvod

Stupanjem na snagu novog *Zakona o općem upravnom postupku* 1. siječnja 2010. upravni ugovori po prvi su puta normativno uređeni u Republici Hrvatskoj.<sup>1</sup> No, unatoč njihovom ne tako davnom pravnom uređenju nikako se ne može ustvrditi kako su upravni ugovori u Hrvatskoj novi pravni institut. Još od 1990. u hrvatskoj pravnoj praksi sklapali su se određeni ugovori koji su svojim obilježjima odgovarali upravnim ugovorima iz usporednoga prava, kao što su primjerice ugovori o koncesiji, koji se sukladno tadašnjem *Zakonu o koncesijama* u Hrvatskoj sklapaju još od 1990. godine,<sup>2</sup> ugovori o javnoj nabavi, koji se sukladno tadašnjoj *Uredbi o javnoj nabavi*

---

\* Autor je doktor pravnih znanosti, izvanredni profesor i predstojnik Katedre za upravno pravo na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci.

<sup>1</sup> Zakon o općem upravnom postupku, *Nar. nov.*, br. 47/09.

<sup>2</sup> Prvi Zakon o koncesijama, *Nar. nov.*, br. 18/90. i 61/91 u Hrvatskoj je donesen 1990. godine. Zamijenjen je Zakonom o koncesijama, *Nar. nov.*, br. 89/92, a koji je važio do kraja 2008. godine. Dana 01. 01. 2009. godine na snagu je stupio novi Zakon o koncesijama, *Nar. nov.*, br. 125/08. koji je i danas na snazi.

sklapaju od 1995. godine,<sup>3</sup> ugovori o javno-privatnom partnerstvu sklapanje kojih je od 2008. propisano *Zakonom o javno-privatnom partnerstvu*,<sup>4</sup> ali i ugovori propisani nekim drugim zakonima kojima se uređuju posebna upravna područja, kao primjerice *Zakonom o lovstvu*,<sup>5</sup> *Zakonom o zdravstvenoj zaštiti*<sup>6</sup> i sl. Međutim, zbog nedostatka specifičnog pravnog uređenja ovih ugovora u hrvatskom pravnom sustavu na njih su se primjenjivala opća građanskopravna pravila ugovornog prava te su se u normativnom shvaćanju poistovjećivali s ugovorima privatnog prava.<sup>7</sup> Stoga se može ustvrditi kako su upravni ugovori u Hrvatskoj stupanjem na snagu novog *Zakona o općem upravnom postupku*, konačno dobili i svoj normativni pravni oblik.

Uvođenje upravnih ugovora u hrvatsko opće upravno postupovno pravo za hrvatsko zakonodavstvo veliki je korak unaprijed, unatoč činjenici da ova materija sadržajno ne bi trebala ući u opseg *Zakona o općem upravnom postupku* u užem smislu riječi.<sup>8</sup> Potreba za posebnim uređenjem upravnih ugovora svakako proizlazi iz okolnosti da danas tijela državne uprave kao i druga javnopravna tijela stupaju u pravne odnose s drugim subjektima, posebno onima privatnog prava, ne samo putem upravnih akata, koje, pri zasnivanju, mijenjanju ili ukidanju nekog pravnog odnosa, karakterizira autoritativnost i jednostranost u odlučivanju ovih tijela,<sup>9</sup> već se mogu utvrditi i odnosi koji su rezultat suglasnosti njihovih volja. Štoviše, upravljanje poslovima javnopravnih tijela putem ugovora opći je i sve češći fenomen u svim modernim državama. No, svakako valja naglasiti kako upravni ugovori ipak ne nastaju u svakom sporazumnom odnosu između države, odnosno nekog tijela javne vlasti i drugih subjekata, već postoje samo kad su ispunjene određene pretpostavke koje karakteriziraju njegovu pravnu prirodu u materijalnom i formalnom smislu.<sup>10</sup> Stoga se ugovori koje sklapa država ili drugo tijelo javne vlasti u teoriji

<sup>3</sup> Javna nabava u Hrvatskoj je prvi puta uređena 1995. godine Uredbom o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, *Nar. nov.*, br. 13/05. U sljedeće dvije godine izmijenjena je istoimenim uredbama objavljenim u Narodnim novinama, br. 25/96. i 33/97. Ove uredbe 1997. godine zamijenjene su *Zakonom o nabavi roba, usluga i ustupanju radova*, *Nar. nov.*, br. 142/97. i 32/01. Republika Hrvatska zatim je donijela više zakona koji uređuju postupak javne nabave: *Zakon o javnoj nabavi*, *Nar. nov.*, br. 117/01. i 92/05, iz 2001. godine koji je zamijenjen *Zakonom o javnoj nabavi*, *Nar. nov.*, br. 110/07. i 125/08. iz 2007. godine. Od 01. 01. 2012. godine na snazi je novi *Zakon o javnoj nabavi*, *Nar. nov.*, br. 90/11.

<sup>4</sup> *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*, *Nar. nov.*, br. 129/08.

<sup>5</sup> *Zakon o lovstvu*, *Nar. nov.*, br. 140/05. i 75/09.

<sup>6</sup> *Zakon o zdravstvenoj zaštiti*, *Nar. nov.*, br. 150/08, 155/09, 71/10, 139/10, 22/11. i 84/11. i sl. O pravnoj prirodi ovih ugovora više vidi u izlaganju Borkovića, Rasprava, pitanja i odgovori, *Pomorsko dobro: Društveni aspekti upotrebe i korištenja*, Rijeka 1996, ss. 171-173, izlaganju Dike, Rasprava, pitanja i odgovori, op. cit, s. 173, zatim u D. Đerđa, Pravni režim ugovora o koncesiji u hrvatskom pravu, *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, Zagreb 2007, ss. 195-220, V. Seršić, Ugovor o koncesiji kao tipičan upravni ugovor, *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009*, Zagreb 2009, s. 407 te ss. 424-425. i sl.

<sup>7</sup> O ovome vidi V. Gorenc, *Trgovačko pravo – ugovori*, Zagreb 2000, s. 205, A. Eraković, *Koncesije, Računovodstvo i financije*, vol. 12, 1997, s. 92. te M. Žuvela, *Hrvatska pravna revija*, br. 1, Zagreb 2001, s. 107.

<sup>8</sup> Upravni ugovori sukladno pravnoj regulaciji sadržanoj u članku 150 ovog *Zakona* sklapaju se po završetku upravnog postupka, pa baš kao niti izvršenje ne čine integralni dio upravnog postupka. Stoga ne bi bilo pogrešno niti da se ova materija ipak na detaljniji način uredila posebnim zakonom.

<sup>9</sup> Upravni akt je u i u drugim državama najčešći i najtipičniji instrument obavljanja upravnih ovlasti i funkcija.

<sup>10</sup> Država ili druga tijela javne vlasti mogu s privatnim osobama sklapati ugovore u kojima će u potpunosti doći do izražaja suglasnost njihovih volja. To nisu upravni ugovori. Danas su tako u praksi česti npr. ugovor o prodaji, ugovor o zakupu i sl, koji su u svemu podložni normama građanskog prava, a sporove koji iz njih proizlaze rješavaju isključivo sudovi opće nadležnosti. Više vidi u I. Borković, *Upravni ugovori*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, broj 2, Split 1993, s. 419.

mogu klasificirati u dvije velike kategorije: na ugovore privatnog prava, koji su hrvatskom pravu već odavno jako dobro poznati, i upravne ugovore, kao specifičan novum u ovome pravnom sustavu.

*Zakon o općem upravnom postupku* u regulaciji upravnih ugovora zadržao se samo na najosnovnijim pitanjima. Stoga se može ustvrditi kako upravni ugovori u Hrvatskoj nisu detaljno uređeni općim zakonom, već su sve posebnosti uređenja ovih ugovora u različitim upravnim područjima ostavljene u regulaciju posebnim zakonima. Opći pravni režim upravnih ugovora uređen je člancima 150 do 154 *Zakona o općem upravnom postupku*, kojima su uređena pitanja uvjeta za sklapanje upravnih ugovora, njihov predmet, ništetnost upravnih ugovora, mogućnost njihove izmjene zbog promijenjenih okolnosti te pravo jednostranog raskida. Konačno, kao instrument pravne zaštite vezane uz sklapanje, izvršavanje i raskid upravnih ugovora, ovaj *Zakon* propisuje prigovor te postupanje po prigovoru. S obzirom da je ovo ipak prva regulacija upravnih ugovora u hrvatskom zakonodavstvu, razumljivo je da je zakonodavac zauzeo samo načelne stavove i riješio samo najosnovnija pitanja sklapanja i izvršavanja upravnih ugovora. Na sva druga pitanja odgovore trebaju dati posebni zakoni, a podredno i upravnosudska i upravna praksa.

Međutim, danas, više od dvije godine nakon normativnog oblikovanja upravnih ugovora u hrvatskom pravnom sustavu, u svezi s ovim pravnim institutom otvaraju se brojna pitanja koja ponajprije proizlaze iz neshvaćanja značenja i uloge upravnih ugovora u pravnoj praksi, štire zakonske regulacije ovih ugovora u općem propisu kojime su uređeni te imperfektnoj zakonskoj regulaciji upravnih ugovora u posebnim upravnim područjima. Poseban problem tumačenju odredbi o upravnim ugovorima ogleda se i u normiranju ovoga instituta u Hrvatskoj dijelom po uzoru na upravne ugovore u francuskome pravnom sustavu, koji u obliku sudske prakse Državnog savjeta i upravnih sudova zasigurno ima najdetaljniju regulaciju upravnih ugovora u svijetu, a dijelom po uzoru na javnopravne ugovore u njemačkome pravnom sustavu, s obzirom na to da je veći dio članova radne skupine stranih eksperata koji su sudjelovali u izradi *Zakona o općem upravnom postupku* dolazio upravo iz ove države. Ovo je rezultiralo nekim nesustavnim hibridnim rješenjima, za koje praksa nema jasne odgovore, a koji se zbog izbjegavanja preuzimanja čisto francuskog ili čisto njemačkog modela ne mogu potražiti niti u usporednom pravu. Konačno, unatoč normativnom uređenju ovoga pravnoga instituta u zakonodavstvu, on nažalost ipak nije u dovoljnoj mjeri zaživio i u praksi.

U ovome radu dat će se pregled pravnih normi koje uređuju opći pravni režim upravnih ugovora u Hrvatskoj te će se nastojati ukazati na određene propuste pravne regulacije, kako u općem propisu, tako i posebnima. Također će se ukazati na primjere neusklađenosti posebnih pravnih propisa koji uređuju upravne ugovore s općim pravnim režimom te će se dati prijedlozi nekih radnji koje bi trebao poduzeti zakonodavac kako bi upravni ugovori u hrvatskoj upravnoj praksi u potpunosti zaživjeli.

## 2. Dvojbe o pravnom određenju upravnog ugovora

Normativnim uređenjem upravnih ugovora samo značenje ovoga pojma u Hrvatskoj ipak nije precizirano zakonskim odredbama. Stoga se normativno značenje pojma ovih ugovora treba izvesti tumačenjem članka 150 stavak 1 *Zakona o općem upravnom postupku*, a sukladno kojem „*javnopravno tijelo i stranka sklapaju upravni ugovor o izvršenju prava i obveza utvrđenih u*

rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora“. Dakle, hrvatski *Zakon o općem upravnom postupku* ne propisuje izričito što se smatra upravnim ugovorom, već određuje predmet takvoga ugovora i temeljnu pretpostavku njegova sklapanja. Iako se ova metoda zakonodavca ne može ocijeniti pogrešnom, ovakav način pravne regulacije ostavio je određivanje pojma upravnih ugovora sudskoj praksi te pravnoj doktrini. No, valja naglasiti kako ovom odredbom zakonodavac ni u čemu nije odstupio od normativnoga i doktrinarnog određenja upravnih ugovora uvriježenog i u usporednom pravu, a sukladno kojemu bi se upravni ugovor mogao definirati kao dvostrani pravni akt, kojeg javnopravno tijelo u ime i za račun javnopravne osobe sklapa s trećom osobom, fizičkom ili pravnom, u svrhu ostvarivanja određenog cilja od šireg društvenog interesa, a pod uvjetima utvrđenim posebnim propisima. Dakle, upravo cilj ugovora i posebni uvjeti njihova izvršavanja, kao dva ključna elementa koji se u usporednom pravu, ističu se kao *essentia materiae* upravnih ugovora<sup>11</sup>, svoje mjesto našli su i u hrvatskom uređenju upravnih ugovora iz *Zakona o općem upravnom postupku*.

Međutim, unatoč šturoj zakonskoj formulaciji kojom se određuju upravni ugovori u hrvatskome pravnom sustavu, iz nje se ipak može uočiti nekoliko značajnih elementa koji obilježavaju upravne ugovore i od kojih se ne bi smjelo odstupiti čak niti u posebnoj regulaciji ove specifične vrste ugovora. To su subjekti upravnog ugovora, njegov predmet te posebni uvjeti sklapanja, izvršavanja i raskida ovih ugovora. Međutim, značajke koje upravne ugovore razlikuju od ugovora privatnog prava u Hrvatskoj se još ogledaju i u položaju stranaka u ugovornom odnosu, obliku i sadržaju ugovora, nadzoru nad njegovim izvršavanjem, mogućnošću njihove jednostrane izmjene, odnosno jednostranog raskida te pravnoj zaštiti prava ugovornih stranaka. Stoga će se u nastavku detaljnije razmotriti svaka od ovih značajki hrvatskog pravnog uređenja upravnih ugovora.

### 3. Stranke upravnog ugovora

Upravni ugovor uvijek se sklapa između javnopravnog tijela i adresata upravnog akta. Time su subjekti upravnog ugovora u Hrvatskoj uvijek precizno određeni: s jedne strane to je javnopravno tijelo koje istupa u ime i za račun javnopravne osobe, bila ova osoba država, županija, grad, općina ili druga pravna osoba javnoga prava, dok je s druge strane adresat rješenja, u pravilu osoba privatnog prava.<sup>12</sup> Time se u svezi sa strankama upravnog ugovora hrvatsko pravo u potpunosti oslonilo na francusko pravno rješenje, a sukladno kojem se upravni ugovor uvijek sklapa između osobe javnoga i osobe privatnog prava.<sup>13</sup> Na ovu posebno važnu pretpostavku diferencijalnoga pravnog režima upravnih ugovora, a koja ih razlikuje od ugovora privatnog prava nadovezuje se činjenica da u postupku sklapanja i izvršavanja ovih ugovora, država ili druga javnopravna osoba djeluje kao subjekt javnoga, a ne privatnog prava. Slijedom toga, za razliku od ugovornog odnosa zasnovanog ugovorom privatnog prava, u kojem je pravni položaj ugovornih stranaka jednak, u ugovornom odnosu zasnovanom upravnim ugovorom

<sup>11</sup> O ovome više vidi u Ch. Debbach, *Institutions et Droit Administratif*, Paris 1978, s. 159.

<sup>12</sup> Nema zapreke da se i s ove strane upravnog ugovora javi osoba javnoga prava, no ona u tom slučaju ne istupa kao javnopravno tijelo niti raspolaže ikakvim javnim ovlastima, već isključivo istupa kao osoba privatnog prava.

<sup>13</sup> Vidi Debbach (bilj. 11), s. 159 te J.-M. Auby, *Droit administratif spécial*, Paris 1966, s. 28. Ovakvo shvaćanje stranaka ugovornog odnosa rezultat je francuske vrlo iscrpne pravne prakse Državnog savjeta koji je izričito utvrdio da se o ugovoru ne može govoriti kao o upravnom ugovoru, ako je sklopljen između dvije privatne osobe, čak niti kada jedna od njih istupa u općem interesu.

javnopravno tijelo sklapajući ugovor stječe šire ovlasti koje proizlaze iz primata javnog interesa o kojemu ovo tijelo treba voditi brigu nad privatnim, te ono, stoga, prema drugoj ugovornoj strani nastupa s nadređenog položaja i raspolaže nekim autoritativnim ovlastima. Upravo nejednaki položaj stranaka u ugovornom odnosu temeljna je pretpostavka jednostrane izmjene njegovog sadržaja, odnosno jednostranog raskida ovog ugovora prije isteka roka na koji je sklopljen. Stoga se može ocijeniti kako je hrvatsko pravo ovdje opravdano istaklo ovu važnu značajku upravnih ugovora.

#### 4. Predmet upravnog ugovora

Iako cilj, odnosno svrha zbog koje se svaki posebni upravni ugovor sklapa može biti različit, svaki upravni ugovor uvijek treba biti usmjeren na ostvarivanje općega, odnosno javnog interesa. Sklapanjem upravnog ugovora država, odnosno druga javnopravna osoba, uvijek treba ostvariti određeni cilj od širega društvenog značenja. I francusko i njemačko pravo smatraju da bi predmet upravnog ugovora trebao uvijek biti vezan uz ostvarivanje javnoga interesa, odnosno postupanje javnopravnog tijela u svezi s obavljanjem njegovih javnih ovlasti, kao što je npr. odlučivanje o pravima i obvezama ili izvršavanje javnih zadaća.<sup>14</sup> U tom smislu i važna značajka, koja proizlazi iz odredbe članka 150 stavak 1 *Zakona o općem upravnom postupku*, u Hrvatskoj se posredno odnosi upravo na predmet upravnih ugovora. Sukladno zakonskoj formulaciji upravni ugovori sklapaju se isključivo s ciljem uređenja izvršavanja prava i obveza utvrđenih rješenjem. Dakle, nužna pretpostavka sklapanja upravnog ugovora u Hrvatskoj je uvijek donošenje autoritativne i pojedinačne odluke javnopravnog tijela, tj. upravnog akta. Stoga svakako valja naglasiti kako sklapanje upravnog ugovora s ciljem reguliranja upravnopravnog odnosa koji već ranije nije uređen upravnim aktom u Hrvatskoj nije moguće, a kao što je to primjerice slučaj u njemačkom pravu.<sup>15</sup> Upravo je zbog ovoga elementa predmet regulacije upravnog ugovora vrlo usko postavljen te uvijek unaprijed određen rješenjem javnopravnog tijela. To znači da se upravni ugovor može sklopiti tek po okončanju postupka provedenog sukladno *Zakonu o općem upravnom postupku* ili drugim posebnim postupovnim pravilima. Iz ovakvog pristupa upravnim ugovorima jasno proizlazi da javnopravno tijelo u Hrvatskoj ne može slobodno disponirati svojim javnopravnim ovlastima, naravno, ako na takvo disponiranje nije ovlašteno zakonom, već ono upravnopravni odnos uvijek zasniva upravnim aktom. Prema ovome konceptu upravni ugovor je samo sredstvo uređenja izvršavanja prava i obveza o kojima je odlučeno pojedinačnom pravnom normom, baš kako je to pravilo i u francuskom pravnom sustavu, gdje se sklapanje upravnih ugovora također u pravilu temelji na upravnom aktu.<sup>16</sup>

#### 5. Sklapanje upravnih ugovora

Iako se na prvi pogled može činiti kako tehnika sklapanja upravnih ugovora u Hrvatskoj nije propisana *Zakonom o općem upravnom postupku*, sklapanje ovih ugovora ipak je podložno nizu različitih ograničenja. Prvo i najvažnije ograničenje zasigurno se odnosi na mogućnost sklapanja ovih ugovora tek po donošenju rješenja kojim se odlučuje o upravnoj stvari. Međutim, s uma se

<sup>14</sup> Vidi Borković (bilj. 10), s. 423, te članak 54 njemačkog Zakona o upravnom postupku, *Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgesetzblatt I*, s. 102/2003. i 718/2004.

<sup>15</sup> Vidi članak 54 njemačkog Zakona o upravnom postupku.

<sup>16</sup> Vidi Borković (bilj. 10), ss. 426-427.



ne smije smetnuti niti kako je, sukladno formulaciji članka 150 stavak 1 *Zakona o općem upravnom postupku*, upravni ugovor dopušteno sklopiti samo kada to propisuje poseban zakon. Dakle, upravni ugovor može se sklopiti samo kada je posebnim zakonom propisano sklapanje toga ugovora, što znači da javnopravno tijelo nije ovlašteno slobodno odlučiti o sklapanju ove vrste ugovora, već ovu obvezu uvijek unaprijed propisuje zakonodavac općom pravnom normom.<sup>17</sup>

Međutim, ovdje se uočava neusklađenost opće pravne regulacije upravnih ugovora u Hrvatskoj postavljene *Zakonom o općem upravnom postupku* i posebnih postupovnih pravila koja se propisuju zakonima kojima se uređuju posebna upravna područja u kojima se sklapaju upravni ugovori. Drugim riječima, niti u području koncesija, javnih nabava, javno-privatnog partnerstva, ali niti u drugim područjima u kojima se sklapaju ugovori koji pravnom prirodom odgovaraju upravnim ugovorima u kontekstu članka 150 stavak 1 *Zakona o općem upravnom postupku*, nije izričito propisano kako konkretan ugovor treba smatrati upravnim ugovorom. Stoga zaključak o prirodi ovih ugovora u nedostatku izričitog propisivanja zakonodavca ostaje na primjenjivačima pravnih propisa u posebnim upravnim područjima, te se može očekivati i odgovarajuća neujednačenost tretiranja istih ugovora, a od strane različitih subjekata.

*Zakon o općem upravnom postupku*, nadalje, postavlja i niz pretpostavki koje su predmet valjanosti upravnog ugovora, a o kojima računa treba povesti prilikom njegovog sklapanja. Tako primjerice članak 150 stavak 4 izričito propisuje da se upravni ugovor može sklopiti samo u pisanom obliku. Pisani oblik upravnog ugovora nesporan je i u usporednom pravu, kao primjerice francuskom i njemačkom, pa je ovakvo opredjeljenje hrvatskog zakonodavca sasvim razumljivo i očekivano.<sup>18</sup> Nadalje, člankom 150 stavci 2 i 3 izričito propisuju kako upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja i prinudnim propisima, ali i da ne smije biti sklopljen protivno javnom interesu ili na štetu trećih osoba. Štoviše, ukoliko sadržaj upravnog ugovora ima pravni učinak na prava trećih osoba, kako bi bio valjan, ove osobe moraju dati suglasnost na takav ugovor, čime se priječi mogućnost da javnopravno tijelo i ugovorna stranka sklapajući upravni ugovor ostvare određene interese kojima ujedno mogu nanijeti štetu trećim osobama.

Na uvjete sklapanja upravnih ugovora, a u svezi s njihovom valjanošću, izravno se nadovezuju i odredbe o ništetnosti ovih ugovora, sadržane u članku 151 *Zakona o općem upravnom postupku*. Hrvatski zakonodavac razlikuje upravnopravne i opće ugovorne pretpostavke ništetnosti upravnih ugovora.<sup>19</sup> Izričito postavlja samo jednu upravnopravnu pretpostavku ništetnosti, a koja se ogleda u protivnosti upravnog ugovora rješenju radi izvršavanja kojega je uopće i sklopljen. No, upravni ugovor bit će ništetan i iz razloga ništetnosti propisanih zakonom koji uređuje obvezne odnose, odnosno *Zakonom o obveznim odnosima*, kao općim pretpostavkama ništetnosti ugovora uopće.<sup>20</sup> Ovdje se u praksi ipak mogu očekivati određene poteškoće koje će proizići iz izuzetno nesustavno propisanih razloga ništetnosti ugovora privatnog prava u hrvatskom *Zakonu o obveznim odnosima*, a o kojima i javnopravna tijela i osobe privatnog prava moraju posebno voditi računa. Štoviše, ovdje se opravdano može postaviti i pitanje usklađenosti pravnog sustava

<sup>17</sup> Zakon o općem upravnom postupku u više navrata postavlja opće režime nekog pravnog instituta, vezujući mogućnost njihove primjene uz posebne zakone. Tako je primjerice člankom 102 uređena predmnjeva usvajanja zahtjeva stranke, člankom 103 jamstvo stjecanja prava i sl.

<sup>18</sup> Vidi članak 57 njemačkog Zakona o općem upravnom postupku.

<sup>19</sup> Vidi članak 150 stavci 1 i 2 ovoga Zakona.

<sup>20</sup> Zakon o obveznim odnosima, *Nar. nov.*, br. 35/05, 41/08. i 125/11.

javnoga prava, s pravnim sustavom privatnog prava, te slijedom toga i moguće poteškoće koje će se u praksi javljati zbog primjene pravila *Zakona o obveznim odnosima* na pravni institut upravnih ugovora. *Zakon o općem upravnom postupku* uređuje još neka pitanja vezana uz ništetnost upravnih ugovora, kao primjerice da će upravni ugovor biti ništetan i kad je ništetan dio toga ugovora, osim ako bi ugovor proizvodio pravne učinke i bez tog dijela, da ništetnost upravnog ugovora utvrđuje sud nadležan za upravne sporove na temelju tužbe stranke ili javnopravnog tijela te da ništetan upravni ugovor ne proizvodi nikakve pravne posljedice.<sup>21</sup> Odredbe o valjanosti i ništetnosti upravnih ugovora u hrvatski su pravni sustav preuzete iz njemačkog prava, koje valjanosti javnopravnog ugovora posvećuje značajnu pozornost.<sup>22</sup>

Međutim, unatoč prilično detaljnim odredbama o valjanosti upravnih ugovora ovdje svakako treba upozoriti kako je *Zakon o općem upravnom postupku* propustio urediti odnos između javnopravnog tijela i ugovorne stranke u slučaju ništetnosti ovih ugovora. Stoga će se u praksi zasigurno postaviti pitanje koja uopće pravna pravila tada treba primijeniti. U slučaju ništetnosti upravnog ugovora, u nedostatku specifičnih pravila, trebalo bi primijeniti pravila o posljedicama ništetnosti propisanim člankom 323 *Zakona o obveznim odnosima*, kao općeg propisa koji uređuje posljedice ništetnosti ugovora. Sukladno ovoj odredbi svaka ugovorna stranka trebala bi drugoj vratiti sve ono što je primila na temelju takvog ugovora, a ako to nije moguće ili se narav onoga što je ispunjeno protiv vraćanju, trebala bi joj isplatiti odgovarajuću naknadu u novcu, prema vrijednosti u vrijeme donošenja sudske odluke kojom se utvrđuje ništetnost upravnog ugovora, osim ako zakonom nije drukčije određeno. Razlog tome pronalazi se u okolnosti da ugovorna stranka koja nije kriva za sklapanje štetnog ugovora, treba odgovarati drugoj ugovornoj stranci za svu štetu koju ova trpi zbog ništetnosti ugovora, ako ova nije znala ili prema okolnostima slučaja nije morala znati za postojanje uzroka ništetnosti. Štoviše, treba upozoriti i kako će se ovdje otvoriti vrlo značajno pitanje načina otklanjanja štetnih posljedica ništetnoga upravnog ugovora na treće osobe, jer, s obzirom da se upravni ugovori sklapaju u području upravne djelatnosti, može se pretpostaviti da će veći broj ugovora, pa i ništetnih, imati izravni ili posredan učinak na prava i pravne interese trećih osoba.<sup>23</sup>

## 6. Izmjena odredbi upravnog ugovora

Kako se u usporednom pravu ograničene mogućnosti izmjene upravnih ugovora usko vezuju uz ovaj pravni institut, pa se tako u odgovarajućim oblicima javlja i u francuskom i u njemačkom pravu<sup>24</sup>, i hrvatski *Zakon o općem upravnom postupku* vrlo sažeto, ali i prilično potpuno uređuje mogućnost izmjene upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti. Članak 152 propisuje da kada zbog okolnosti nastalih nakon sklapanja ugovora, a koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme

<sup>21</sup> Članak 151 stavci 3 do 5 *Zakona o općem upravnom postupku*.

<sup>22</sup> Vidi članak 59 njemačkog *Zakona o upravnom postupku*.

<sup>23</sup> O ovome vidi D. Medvedović, *Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Zagreb 2010, s. 54.

<sup>24</sup> Vidi članak 60 njemačkog *Zakona o upravnom postupku* te N. Brown -J. Bell, *French Administrative Law*, Oxford 1998, s. 206. Pravo javne vlasti da tijekom ugovornog odnosa u svrhu ostvarivanja ciljeva od općeg interesa i postupanja sukladno načelu prilagodljivosti, učinkovitosti i zaštite života, zdravlja i imovine građana jednostrano izmijeni neku od ugovornih odredbi jedno je od najvažnijih obilježja upravnih ugovora u francuskom pravu. Tako u ovoj državi tijelo javne vlasti kao ugovorna stranka, ima ovlast jednostrano izmijeniti neke odredbe ugovora o koncesiji, kako bi odgovorilo novim potrebama javnoga interesa, a do promjene kojih je došlo nakon sklapanja ugovora o koncesiji.

njegova sklapanja, ispunjenje ugovorne obveze za jednu ugovornu stranu postane bitno otežano, ova strana može zahtijevati da se ugovor, uz suglasnost druge ugovorne stranke, izmijeni sukladno nastalim okolnostima. Iako se ova zakonska odredba na prvi pogled može činiti nepotrebnom, jer se stranke o izmjeni ugovora uvijek mogu suglasiti, u kontekstu upravnih ugovora ovo pravo stranaka vrlo je restriktivno postavljeno. Kako upravni ugovor s jedne strane uvijek sklapa javnopravno tijelo radi ostvarivanja ciljeva od interesa za cijelu zajednicu, i to još u pravilu sukladno pravilima o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja propisanih posebnim zakonima, javnopravno tijelo prilikom omogućavanja izmjene ugovora ne smije naškoditi niti zajednici u ime koje je takav ugovor sklopilo, niti pravima trećih osoba koje su sudjelovale u postupku nadmetanja koji je prethodio sklapanju ugovora. Štoviše, upravni ugovor u Hrvatskoj sklapa se temeljem upravnog akta te uređuje samo izvršavanje prava i obveza propisanih aktom, pa bi izmjena ovoga ugovora preko granica propisanih upravnim aktom mogla dovesti i do njegove ništetnosti. Kada bi javnopravno tijelo moglo slobodno odstupati od odredbi ugovora time bi moglo oštetiti prava trećih osoba koje su sudjelovale u postupku donošenja upravnog akta, baš kao i javni interes. Stoga se može ustvrditi kako bi naknadna izmjena ugovornih odredbi koje se odnose na iznose naknada, vrijeme trajanja ugovora, podjelu rizika ili neki drugi bitni dio relevantan za izbor ugovorne strane bilo potpuno suprotno transparentnosti i objektivnosti provedenog postupka nadmetanja u kojem je izabrana osoba s kojom je ugovor sklopljen, pa slijedom toga nije niti dopuštena. Iz tog je razloga pri izmjenama upravnog ugovora javnopravno tijelo značajno ograničeno te se neke odredbe upravnog ugovora mogu izmijeniti samo kada su kumulativno ispunjene pretpostavke navedene u članku 152 *Zakona o općem upravnom postupku*.

Svakako valja naglasiti kako ova ovlast na izmjenu ugovora ne proizlazi iz sadržaja neke odredbe konkretno sklopljenoga upravnog ugovora, već je ovo javnopravna ovlast koja se vezuje uz samu prirodu upravnih ugovora. To znači da će tijelo javne vlasti, bez obzira na činjenicu je li takvu klauzulu ugradilo u upravni ugovor ili nije, u određenim slučajevima moći, potpuno zakonito, pozvati drugu ugovornu stranku na izmjenu nekih njegovih odredbi.<sup>25</sup> Ovo pravilo svakako bi trebalo imati u vidu i u primjeni odredbi o upravnim ugovorima u Hrvatskoj, posebno stoga što ovo *Zakonom o općem upravnom postupku* nije izričito propisano.

Međutim, sukladno članku 153 stavak 1 *Zakona o općem upravnom postupku*, ako se javnopravno tijelo i stranka o izmjeni ugovora ne suglase, ili ako javnopravno tijelo ili treće osobe uključene u upravni ugovor na takvu izmjenu ne pristanu, javnopravno tijelo ima ovlast jednostrano raskinuti ovaj ugovor. Stoga se može zaključiti kako uvjete izmjene upravnog ugovora svakako određuje ponajprije javnopravno tijelo, pri tome naravno štiteći javni interes, ali uvijek samo toliko koliko je nužno kako bi se što manje ugrožavala prava stranaka. Ovdje je hrvatsko pravo dijelom odstupilo od njemačkog rješenja, a sukladno kojem - ako se ugovorne stranke ne uspiju suglasiti o izmjenama ugovora - može se samo tužbom od suda zahtijevati raskid takvog ugovora. Međutim, hrvatsko pravo ipak nije preuzelo u kontekstu javnog prava iznimno svrhovitu, ali i ekstremnu ovlast iz francuskog prava, a prema kojoj javnopravno tijelo može inzistirati na realizaciji ugovora čak u slučaju nepredvidivih izmijenjenih okolnosti, naravno uz naknadu pretrpljene štete ugovornoj stranci.

<sup>25</sup> Francusko pravo primjerice tijelu javne vlasti niti ne dopušta da se ugovorom odrekne ovlasti jednostrane izmjene nekih ugovornih odredbi, koje mu pravo priznaje. Vidi npr. Conseil d'Etat, *Recueil de jurisprudence* 21. *March 1910, Compagnie générale française des tramways*.



Konačno, ovdje svakako valja naglasiti kako bi u slučaju jednostranog raskida ugovora, jer se stranke nisu uspjele suglasiti o njegovoj izmjeni, privatna osoba trebala imati pravo na naknadu štete kada god je objektivno trpi, iako ovo u *Zakonu o općem upravnom postupku* nije izričito propisano. Naknada štete koja proizlazi iz jednostranog raskida ili izmjene upravnog ugovora bitno je pravo koje se vezuje uz pravni režim upravnih ugovora u usporednom pravu, posebno francuskom, a u svezi s čime su razvijene i brojne teorije, kao npr. „*doktrina očuvanja financijske ravnoteže ugovora*“, „*doktrina fait du prince*“ ili „*doktrina imprévision*“.<sup>26</sup> Stoga bi u svrhu potpune zaštite prava privatne osobe u upravnom ugovoru svakako *Zakon o općem upravnom postupku* trebalo nadopuniti i odredbom koja bi utvrdila pravo stranke na naknadu štete proizišle iz raskida upravnog ugovora uslijed nepredviđenih izmijenjenih okolnosti.

## 7. Jednostrani raskid upravnog ugovora

Pored naprijed navedenog slučaja jednostranog raskida upravnog ugovora kada se javnopravno tijelo i ugovorna stranka ne suglase o izmjeni upravnog ugovora zbog izmijenjenih okolnosti koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme sklapanja ugovora, a zbog kojih je ispunjenje ugovorne obveze za jednu ugovornu stranu postalo bitno otežano, sukladno članku 153 stavak 2 *Zakona o općem upravnom postupku* javnopravno tijelo ima pravo jednostrano raskinuti upravni ugovor i kada stranka ne ispunjava njime preuzete obveze. U ovom institutu preuzetom iz francuskog prava, može se uočiti nadređeni položaj javnopravnog tijela u ugovornom odnosu temeljem upravnog ugovora, jer je ovdje upravo javnopravno tijelo jednostrano ovlašteno utvrditi da druga ugovorna strana ne ispunjava obveze preuzete ugovorom.<sup>27</sup> Međutim, treba naglasiti kako bi pravo jednostranog raskida ugovora trebala biti tek krajnja mjera, a da bi prije toga javnopravno tijelo drugim mjerama, sukladno načelu razmjernosti, trebalo prisiliti ugovornu stranku na obavljanje svojih ugovornih obveza. Štoviše, javnopravno tijelo u ovome slučaju, sukladno članku 153 stavak 4 *Zakona o općem upravnom postupku*, ima pravo i na naknadu pretrpljene štete, a koju pri tome određuje ono samo. Ova ovlast javnopravnog tijela može se ocijeniti prilično ekstremnom te bi je javnopravno tijelo trebalo primjenjivati uz vrlo pažljivu primjenu normi o naknadi štete iz privatnog prava.

No, u svezi s primjenom ovoga instituta u hrvatskom pravnom sustavu ogleda se stanovita neusklađenost između odredbi *Zakona o općem upravnom postupku*, kao općeg zakona koji uređuje upravne ugovore, i zakona kojima se uređuju posebna upravna područja u kojem se ovi ugovori sklapaju, konkretno *Zakona o koncesijama*. Tako *Zakon o općem upravnom postupku* određuje kako javnopravno tijelo utvrđuje iznos štete koja je proizišla iz jednostranog raskida ugovora o koncesiji od strane javnopravnog tijela jednostrano, putem rješenja kojim raskida ovaj ugovor. S druge strane, *Zakon o koncesijama* kao poseban zakon člankom 37 stavak 5 propisuje

<sup>26</sup> Više vidi u Brown - Bell (bilj. 24), ss. 206-209 te Conseil d'Etat, *Recueil de jurisprudence* 12. May 1933, *Compagnie generale de Seaux* ili Conseil d'Etat, *Recueil de jurisprudence* 10. janvier 1902, *Compagnie Nouvelle du gaz de Deville-les-Rouen*, Conseil d'Etat, *Recueil de jurisprudence* 14. février 1936, *Ville de Paris*, Conseil d'Etat, *Recueil de jurisprudence* 9. March 1928, *Compagnie des scieries africaines*, te Conseil d'Etat, *Recueil de jurisprudence* 02. April 1960, *Pedard*.

<sup>27</sup> Sukladno francuskom pravu, javnopravno tijelo koje je sklopilo upravni ugovor tijekom cijelog ugovornog odnosa nadzire izvršavanje ugovorne obveze druge ugovorne stranke. Kada utvrdi da privatna osoba ne izvršava ugovorne obveze, tijelo javne vlasti može prema njoj primijeniti i određene sankcije, od novčanog kažnjavanja pa sve do jednostranog raskida upravnog ugovora bez prava druge stranke na naknadu štete.

kako se šteta u slučaju jednostranog raskida ugovora o koncesiji od strane davatelja koncesije, tj. javnopravnog tijela, određuje i naknađuje u skladu s općim odredbama obveznog prava. Dakle, dok *Zakon o općem upravnom postupku* ovlašćuje javnopravno tijelo na korištenje javnopravnih instrumenata, *Zakon o koncesijama* ovdje se u potpunosti oslanja na privatnopravni mehanizam. Ovo se može pravdati okolnošću da je *Zakon o koncesijama* donesen prije *Zakona o općem upravnom postupku*, pa zakonodavcu tada na raspolaganju nisu niti stajali opći javnopravni instrumenti naplate naknade štete javnopravnom tijelu iz ugovora. No, u današnjim okolnostima ove bi ovlasti ipak trebalo uskladiti. Iako se rješenje iz *Zakona o općem upravnom postupku* u području javnoga prava čini oportunističkim, do tada se u praksi ipak treba prikloniti primjeni rješenja iz posebnog zakona, dakle *Zakona o koncesijama*, a koje ovu ovlast uređuje specifično u upravnom području koncesija.

Konačno, prema članku 153 stavak 3 *Zakona o općem upravnom postupku* javnopravno tijelo u Hrvatskoj može jednostrano raskinuti upravni ugovor i kada je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se ovo ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. Na ovu ovlast javnopravnog tijela može se gledati kao na pravo opoziva upravnih ugovora radi zaštite javnoga interesa. Također se treba uzeti kao ekstremna ovlast javnopravnog tijela koju treba koristiti samo u iznimnim slučajevima. Kako novi *Zakon o općem upravnom postupku* ovlašćuje javnopravno tijelo da, kada je to potrebno zbog 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, može ukinuti u cijelosti ili djelomično zakonito rješenje kojim je stranka stekla kakvo pravo<sup>28</sup>, razumljiva je i ovlast javnopravnog tijela da u takvom slučaju raskine i upravni ugovor koji se na takvom aktu temelji. Međutim, valja primijetiti kako odredbama *Zakona o općem upravnom postupku* nije propisano da u slučaju jednostranog raskida upravnog ugovora od strane javnopravnog tijela, posebno u ovom posljednjem slučaju, ono stranci treba naknaditi štetu nastalu raskidom ugovora, a što je pravilo u francuskoj sudskoj praksi, te vrlo važno pravo stranke koja upravni ugovor sklapa, a koje može uvelike utjecati i na odluku privatnih osoba o sklapanju ovoga ugovora. Stoga bi ovo pitanje svakako trebalo urediti dopunom *Zakona*, a do tada će na njega morati odgovoriti sudska praksa.

Međutim, neusklađenost općega pravnog režima upravnih ugovora postavljenog *Zakonom o općem upravnom postupku* i posebnog pravnog režima upravnih ugovora utvrđenih u posebnim upravnim područjima i ovdje se susreće u području koncesija. Tako primjerice dok *Zakon o općem upravnom postupku* ispravno generalno ovlašćuje javnopravno tijelo da u opravdanim slučajevima opozove upravni ugovor, *Zakon o koncesijama* člankom 36. propisuje kako svaki ugovor o koncesiji mora sadržavati odredbu o pravu davatelja koncesije, dakle javnopravnog tijela, da jednostranom izjavom raskine ugovor o koncesiji u cijelosti ili djelomično, ukoliko Hrvatski sabor odlukom odredi da to zahtijeva javni interes. Ovom je odredbom *Zakona o koncesijama* ova javnopravna ovlast javnopravnoga tijela kao stranke upravnog ugovora pretvorena u ugovornu ovlast, a što je suprotno općem režimu upravnih ugovora i u hrvatskome i u usporednom pravu.

Na kraju, *Zakon o općem upravnom postupku* člankom 153 stavak 4 propisuje tehniku raskidanja upravnih ugovora. Sukladno navedenoj odredbi javnopravno tijelo upravni ugovor raskida

<sup>28</sup> Članak 130 stavak 1 točka 3 *Zakona o općem upravnom postupku*.

rješenjem u kojem, radi zaštite prava druge ugovorne stranke, moraju biti navedeni i obrazloženi razlozi raskida i određen iznos štete ukoliko je ona javnopravnom tijelu pričinjena. Istaknuti razlozi raskida upravnog ugovora uvelike doprinose zaštiti prava druge ugovorne stranke, koja u nekim slučajevima raskida ima pravo utuživati naknadu pretrpljene štete. Protiv nezakonitog raskidanja upravnog ugovora stranci je pravna zaštita osigurana u upravnom sporu. Odredbe o jednostranom raskidu upravnih ugovora u Hrvatskoj također vrlo nalikuju francuskim, ali i njemačkim pravnim rješenjima.<sup>29</sup>

## 8. Pravna zaštita u svezi s upravnim ugovorima

*Zakon o općem upravnom postupku* člankom 154 propisuje još i mehanizam pravne zaštite koji na raspolaganju stoji privatnoj osobi koja je stranka upravnog ugovora. Pravna zaštita javnopravnom tijelu nije pretjerano nužna, jer u opisanom režimu upravnih ugovora ono raspolaže javnopravnim ovlastima kojima može prisiliti drugu ugovornu stranku na izvršavanje ugovornih odredbi, a u krajnjem slučaju čak i raskinuti ovaj ugovor. Međutim, kako privatna osoba ne raspolaže istovjetnim ovlastima, odgovarajuća pravna zaštita mora joj biti zajamčena.

Tako druga ugovorna stranka svoja prava iz upravnog ugovora u Hrvatskoj štiti ponajprije kroz institut prigovora. Zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela iz upravnog ugovora stranka može izjaviti prigovor, kojim može tražiti i naknadu štete nastale neispunjavanjem ovoga ugovora. Prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor, što znači da ovaj prigovor, unatoč njegovom nazivu nije remonstrativan, već devolutivan pravni lijek. Ovo tijelo o prigovoru odlučuje rješenjem protiv kojeg se također može pokrenuti upravni spor.<sup>30</sup> Dakle, prije traženja sudske zaštite, *Zakon o općem upravnom postupku* ovakvim je rješenjem omogućio da uprava najprije sama pokuša ispraviti nepravilnosti u svojem radu, što bi trebalo rasteretiti rad upravnih sudova. Stoga ovo rješenje svakako treba sagledati u kontekstu bržeg ostvarivanja prava stranaka, ali uz uvijek ustavom zajamčeno pravo sudske zaštite. Stavljanje rješavanja sporova vezanih uz upravne ugovore u nadležnost specijaliziranoga upravnog sudstva, svakako je velik korak unaprijed u kvaliteti rješavanja, a hrvatsko pravo time je prilagođeno i rješenjima usvojenim u usporednom pravu.<sup>31</sup>

## 9. Zaključak

Godine 2010. u pravnom sustavu Republike Hrvatske upravni ugovori dobili su svoje opće zakonsko uređenje. Opći pravni režim upravnih ugovora uređen je člancima 150 do 154 *Zakona o općem upravnom postupku*. U kompleksnoj situaciji donošenja ovoga *Zakona* hrvatski

<sup>29</sup> Vidi Brown - Bell (bilj. 24), s. 209 te članak 61 stavak 1 njemačkog Zakona o upravnom postupku.

<sup>30</sup> Članak 154 Zakona o općem upravnom postupku.

<sup>31</sup> Rješavanje sporova vezanih uz upravne ugovore u nadležnosti je upravnih sudova i u usporednom pravu. U Francuskoj je nakon reforme upravnog pravosuđa i upravnih sporova 1953. godine određeno da u sudskim postupcima o upravnim stvarima u prvom stupnju odlučuju upravni sudovi. Vidi Borković (bilj. 10), s. 431. Sporovi vezani uz javnopravne ugovore u nadležnosti su upravnih sudova i u Njemačkoj, gdje je člankom 6 Uredbom o upravnim sudovima, *Verwaltungsgerichtsordnung, Bundesgesetzblatt I*, s. 686/1991. i 2840/2007, propisana nadležnost upravnih sudova za rješavanje svih sporova javnog prava koji nisu ustavnog karaktera i koji nisu saveznim zakonom izričito povjereni nekom drugom sudu.

zakonodavac opredijelio se za francuski koncept upravnog ugovora, iako je u zakonska rješenja inkorporirao i priličan broj odredbi iz njemačkog pravnog sustava, za koja je ocijenio da mogu pridonijeti kvaliteti ovoga pravnog instituta, ponajprije putem jačanja pravne zaštite građana, ali i zaštite javnog interesa.

Međutim, kako je ovlast i obveza sklapanja upravnih ugovora vezana uz zakone kojima se uređuju posebna upravna područja, i promatranje upravnih ugovora samo kroz prizmu *Zakona o općem upravnom postupku* ne pokazuje se dostatnim. Iako se u Hrvatskoj već godinama sklapaju ugovori koji svojim pravnoteorijskim obilježjima odgovaraju upravnim ugovorima, posebno u području koncesija, javnih nabava i javno-privatnog partnerstva, posebni zakoni koji propisuju sklapanje ovih ugovora ipak u potpunosti nisu usklađeni s odredbama *Zakona o općem upravnom postupku*. Ovim zakonima nije izričito propisano da se ugovori koji se sukladno njima sklapaju smatraju upravnim ugovorima, a pravni režim koji se na ove ugovore primjenjuje nerijetko nije u potpunosti usklađen s pravnim režimom iz *Zakona o općem upravnom postupku* propisanim za upravne ugovore. Upravo se u ovim okolnostima treba potražiti i razlog iz kojega upravni ugovori, unatoč dvogodišnjoj normativnoj egzistenciji u hrvatskoj pravnoj praksi još nisu u potpunosti zaživjeli.

Stoga se na kraju može ustvrditi kako pravnim uređenjem upravnih ugovora u *Zakonu o općem upravnom postupku* pravna regulacija upravnih ugovora u Hrvatskoj nije završena, već je tek započela. Zakonodavac bi svakako zakonskim intervencijama u pravni sustav trebao ustvrditi u kojim se sve upravnim područjima sklapaju upravni ugovori. Zatim bi trebao u predmetne zakone unijeti formulaciju kako je određeni ugovor u tom upravnom području upravni ugovor ili bi to barem trebalo biti razvidno iz samih obilježja ovih ugovora. Konačno, posebne odredbe koje se odnose na sklapanje, valjanost, izmjenu i jednostrani raskid ovih ugovora, baš kao i korištenje pravne zaštite protiv njih, zakonodavac bi trebao ili brisati, čime bi uputio na supsidijarnu primjenu *Zakona o općem upravnom postupku* sukladno članku 3. tog *Zakona*, ili detaljnije normirati u smjeru kojim je krenuo sam *Zakon o općem upravnom postupku*.

No, čak niti intervencije u posebno zakonodavstvo neće biti dovoljne kako bi upravni ugovori uistinu zaživjeli u hrvatskoj pravnoj praksi. Jer, pravnim normiranjem učinjeno je samo pola posla u svezi s njihovom iskonskom provedbom. Druga polovina posla ostati će na pravilnoj i kvalitetnoj provedbi od strane javnih službenika, koji će u konkretnim slučajevima oživljavati navedena zakonska rješenja.

### Summary

*Paper elaborates general legal regulation of the administrative contracts in the Republic of Croatia. It indicates omissions of the legal regulation of the administrative contracts in general as well as in the specific administrative areas. Further, it warns on few examples of uncoordinated legal solutions between general and specific legal regulation. Finally, it proposes several necessary legislative actions that are prerequisite of the complete application of that very important legal institute.*

## Literatura

1. Auby, J-M. Droit administratif spécial, Paris, 1966.
2. Seršić, V. Ugovor o koncesiji kao tipičan upravni ugovor, u: Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009, Zagreb, 2009.
3. Žuvela, M. Koncesije, Hrvatska pravna revija, 1-2001.
4. Borković, I. Upravni ugovori, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2-1993.
5. Brown, N. L. - Bell, J. S. French Administrative Law, Oxford, 1998.
6. Debbach, Ch. Institutions et Droit Administratif, Paris, 1978.
7. Đerđa, D. Pravni režim ugovora o koncesiji u hrvatskom pravu, u: Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse, Zagreb, 2007.
8. Eraković, A. Koncesije, Računovodstvo i financije, vol. 12, 1997.
9. Gorenc, V. Trgovačko pravo – ugovori, Zagreb, 2000.
10. Medvedović, D. Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku, u: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Zagreb, 2010.
11. Pomorsko dobro: Društveni aspekti upotrebe i korištenja, Rijeka, 1996.

## Korišteni i citirani zakoni

1. Conseil d'Etat, Recueil de jurisprudence 10. janvier 1902, Compagnie Nouvelle du gaz de Deville-les-Rouen
2. Conseil d'Etat, Recueil de jurisprudence 14. février 1936, Ville de Paris
3. Verwaltungsgerichtsordnung, Bundesgesetzblatt I, s. 686/1991. i 2840/2007.
4. Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgesetzblatt I, s. 102/2003. i 718/2004.
5. Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Narodne novine, br. 129/08.
6. Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 125/08.
7. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, br. 150/08, 155/09, 71/10, 139/10, 22/11. i 84/11.
8. Conseil d'Etat, Recueil de jurisprudence 21. March 1910, Compagnie générale française des tramways
9. Conseil d'Etat, Recueil de jurisprudence 9. March 1928, Compagnie des scieries africaines
10. Conseil d'Etat, Recueil de jurisprudence 12. May 1933, Compagnie generale de Seaux
11. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05, 41/08. i 125/11.
12. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09.
13. Conseil d'Etat, Recueil de jurisprudence 2. April 1960, Pedard



14. Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 140/05. i 75/09.

15. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 90/11.