

Dr. sc. Boris Ljubanović, docent
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Osijeku

UPRAVNI UGOVORI I UPRAVNO SUDOVANJE

UDK: 342.9 (4)

Primljeno: 25. 12. 2009.

Pregledni znanstveni rad

Autor u članku razmatra upravne ugovore i rješavanje sporova iz upravnih ugovora. Nakon uvodnih općih napomena, bavi se pojmom i karakteristikama upravnog ugovora. Prikazuje uređenje upravnih ugovora po novom hrvatskom upravno postupovnom pravu, a zatim iznosi o rješenjima francuskog i njemačkog prava glede upravnih ugovora. Posebno raspravlja o mogućim načinima rješavanja sporova koji proizlaze iz upravnih ugovora, te traži odgovor na pitanje kome povjeriti rješavanje tih sporova, je li redovitim sudovima, specijaliziranim upravnim sudovima ili neovisnim upravnim tijelima. U zaključnom razmatranju iznosi da je upravni ugovor javnopravni, to je institut upravnog prava, što znači javnog prava, te je stoga najbolje rješenje da o tužbama koje se odnose na upravne ugovore rješavaju prvostupanjski upravni sudovi i, povodom žalbe, drugostupanjski upravni sud. Ti sudovi moraju ispunjavati uvjete neovisnih sudova iz čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a njihovi su suci, naročiti zbog višegodišnje prakse, specijalisti za upravno pravo i rješavanje upravnih sporova.

Ključne riječi: *upravni ugovor, upravno sudovanje, upravni spor, upravno pravo*

1. OPĆE NAPOMENE

Institut upravnog ugovora nije poznat u hrvatskom pravnom sustavu. O njemu se malo zna čak i u našoj stručnoj pravničkoj javnosti. Prihvaćen je tek novim Zakonom o općem upravnom postupku iz 2009. godine (ZUP)¹, koji će se primjenjivati od 1. siječnja 2010. Zbog te činjenice, u ovo su vrijeme postali aktualni radovi naših upravnopravnih pisca u kojima se razmatra problematika upravnih ugovora.² Pri tome osobitu pozornost, pored ostalog, privlači pitanje pravne prirode onih ugovora koje otprije predviđa hrvatsko zakonodavstvo, a prema nekim su svojim karakteristikama odgovarajući upravnim ugovorima. Takvi su npr. ugovor o koncesiji³, ugovor o javnoj nabavi, te ugovor o javnim

¹ Narodne novine, br. 47/09.

² V. Ivo Borković, Upravni ugovori, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30/2, 1993., str. 428.-429., Dario Đerđa, Posebnosti upravnih ugovora, Upravno pravo-aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse - 2008. Inženjerski biro, Zagreb, str. 14. - 37., Branko Babac, Upravno pravo, Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2004., str. 27.

³ V. Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 125/08.

uslugama.⁴ Postavlja se pitanje jesu li to ugovori građanskog, dakle privatnog prava, ili ugovori upravnog, što znači javnog prava? S obzirom da, kako je već rečeno, naše upravno pravo nije predviđalo posebne tzv. upravne ugovore, na navedene su se ugovore primjenjivala pravila građanskog prava, što se očituje i u činjenici da se oni nalaze u sustavu nadzora redovitih sudova, a ne Upravnog suda Republike Hrvatske. Nakon stupanja na snagu ZUP-a, na upravne će se ugovore primjenjivati odredbe ZUP-a, glede pitanja koja su njime normirana. Za ostala pitanja i dalje će se primjenjivati pravila građanskog prava, osim ako ne budu uređena nekim drugim posebnim zakonima. Upravne tužbe koje se odnose na upravne ugovore upravni će sudovi rješavati tek od 1. siječnja 2012., tj. nakon stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima.

Prihvatanje i propisivanje upravnog ugovora dio je sveukupne reforme hrvatske javne uprave. Riječ je, naime, o uspostavljanju osebujnih upravno-pravnih odnosa između javne uprave i privatnih osoba, koji se zasnivaju na njihovoj suglasnoj volji, a ne na autoritativnom i jednostranom upravnom aktu. Na taj se način ostvaruje jedan od standarda europske javne uprave, i to onaj koji zahtijeva aktivnu ulogu građana u odnosima s javnom upravom, njihovo djelatno sudjelovanje u upravnim poslovima u što većem broju upravnih područja.

2. POJAM I KARAKTERISTIKE UPRAVNOG UGOVORA

Svaki je ugovor suglasno očitovanje volja dvaju ili više subjekata zbog postizanja dopuštenih pravnih učinaka. To je dvostrani pravni posao jer, za razliku od jednostranih pravnih poslova, nastaje tek ako je došlo do suglasnog očitovanja volje dvaju strana. Sve ovo se odnosi i na upravne ugovore s tim da oni, kako ćemo dalje vidjeti, imaju određene specifičnosti po kojima se razlikuju od ostalih vrsta ugovora.

Upravni ugovor se može odrediti kao pravni posao što ga država ili drugo javnopravno tijelo⁵ sklapa s trećim osobama, fizičkim ili pravnim, koji je usmjeren na postizanje stanovitog cilja za koji postoji širi društveni interes, i to pod uvjetima koji su predviđeni posebnim pravilima.

Postoji i jedna druga definicija upravnog ugovora, naime da je to ugovor sklopljen u ime jednog ili više javnih subjekata, a prema režimu javnog prava⁶

Što se specifičnosti upravnih ugovora tiče, francuski autori naglašavaju da se radi o ugovorima između nejednakih strana, jer tijelo javne vlasti nastupa s jačom pravnom voljom, te pri izvršavanju ugovora raspolaže nekim javnim ovlastima.⁷

⁴ V. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 110/07., 125/08.

⁵ Javnopravno tijelo su tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te pravne osobe koje imaju javne ovlasti (v. čl. 1. ZUP-a.).

⁶ Usp. J. M. Auby, *Droit administratif special*, Deuxieme Edition, Paris, Sirey, 1966., str. 28.

⁷ Administration has the privilege to take what steps are necessary to enforce or supervise the contract, without invoking the assistance of the administrative courts. B. Nicholas, *French Law of Contract*, Oxford,

Doista se može reći da upravne ugovore obilježavaju određene posebne i veće ovlasti javnopravnih tijela koje su povezane sa svrhom koja se tim ugovorima želi postići, s tim da je uvijek posrijedi širi društveni interes. Prigodom sklapanja upravnog ugovora javnopravno tijelo redovito nastupa kao subjekt javnoga prava, te stoga ima veće ovlasti koje proizlaze iz prvenstva javnog interesa koga zastupa. To znači da u odnosu prema drugoj ugovornoj strani ima nadređeni, znači povoljniji položaj. Takav položaj javnopravnog tijela dolazi do izražaja i tijekom izvršavanja ugovora, osobito kada druga strana neuredno izvršava svoje ugovorne obveze ili ih uopće ne izvršava.⁸

Premasvemu, sklapanjem upravnog ugovora dvije strane stupaju u upravno-pravni odnos, u kojem javnopravno tijelo kao nositelj autoriteta javne vlasti ima važnije mjesto, jači pravni položaj. Suprotno tome, kod građanskopravnih ugovora obje se strane nalaze u jednakom pravnom položaju, što znači da ni jedna strana nema bilo nadređenu, bilo podređenu ulogu. Na razlike između upravnih ugovora i građanskih ugovora upućuje i njemačka literatura upravnog prava. Navodi se da upravni ugovor (*Verwaltungsvertrag*) stvara, mijenja ili poništava pravni odnos u sferi javnoga prava, dok građanski ugovor isto to čini u sferi privatnoga prava.⁹

Treba naglasiti da svaki ugovor u kojem se na jednoj strani nalazi javnopravno tijelo nije upravni ugovor. Stoga valja razlikovati ugovore uprave od upravnih ugovora. Ugovori uprave su svi ugovori kod kojih se na jednoj strani pojavljuje javnopravno tijelo. To znači da se u kategoriju ugovora uprave svrstavaju kako ugovori privatnog prava, tako i upravni ugovori. Upravni su ugovori, dakle tek jedna vrsta ugovora uprave. Francuski autor Laubadere govori o dvije kategorije ugovora kod kojih je na jednoj strani javnopravno tijelo, a to su upravni ugovori (*contracts administratifs*) i ugovori građanskog prava (*contracts de droit commun, ou de droit prive*).¹⁰ Prema francuskoj pravnoj teoriji, razlika između ugovora privatnog prava u kojima je jedna strana javnopravno tijelo i upravnih ugovora je u tome što predmet upravnog ugovora mora uvijek biti usmjeren na obavljanje javne službe, kao i da su posebne ovlasti pridržane javnopravnom tijelu (*clauses exorbitantes du droit commun*).¹¹

Slijedom navedenog, možemo navesti karakteristike upravnih ugovora, a te su:
- najmanje jedna strana ugovora uvijek je javnopravno tijelo

1992., str. 27.; Usp. i Neville Brown, John S. Bell, *French Administrative Law*, Clarendon press, Oxford, 1998., str. 202.

⁸ V. Borković, rad cit. u bilj. 2. str. 428., Đerđa, rad cit. u bilj. 2. str. 31.

⁹ Usp. Mahendra P. Sing, *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Max-Planck Institut, Springer, 2001., str. 94.

¹⁰ Andre de Laubadere, *Franck Moderne, Pierre Delvolve: Traite des Contracts Administratifs*, Paris, L.G.D.J., 1983., str. 126.

¹¹ Mada Babac upozorava da, iznimno, i ugovori sklopljeni isključivo između osoba privatnoga prava mogu biti upravnim kada jedna od takvih strana ima punomoć (mandat) nekog javnopravnog tijela, ili je koncesionar javnih radova u sklopu izgrađivanja nacionalnih puteva, ili djeluje za račun nekog javnopravnog tijela. V. Babac, rad cit. u bilj. 2., str. 27. Njemačko pravo upravne ugovore temelji na materijalnom kriteriju, a svojstvo subjekata nema bitnu ulogu. Ugovor je upravni tj. javnopravni zato jer se na njega primjenjuju norme za javnopravne ugovore, bez obzira na činjenicu tko su ugovorne strane.

- svrha i cilj upravnog ugovora je ispunjenje nekog šireg društvenog interesa
- javnopravno tijelo nastupa kao nositelj autoriteta javne vlasti i pridržava sebi posebne ovlasti (clauses exorbitantes du droit commun)
- pri sklapanju i izvršavanju upravnih ugovora vrijede posebni uvjeti, s tim da su, u pravilu, predviđeni posebnim propisima
- sporove koji proizlaze iz upravnih ugovora rješavaju specijalizirani upravni sudovi ili neovisna upravna tijela koja uvažavaju standarde iz čl. 6. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Smijemo zaključiti da su upravni ugovori i po svojem nazivu i po svojoj prirodi – javnopravni. Oni su predmet upravnog prava i predstavljaju upravnu materiju, te stoga sporovi koji iz njih proizlaze spadaju pod jurisdikciju upravnih sudova ili spomenutih neovisnih upravnih tijela koja postoje npr. u Austriji (unabhaengige Verwaltungssenate).

3. UPRAVNI UGOVORI PREMA NOVOM HRVATSKOM UPRAVNO POSTUPOVNOM PRAVU

Što se upravnih ugovora tiče, ZUP je normirao tek osnovna pitanja tih ugovora. Njihovo pobliže uređenje prepušteno je posebnim zakonima, ali i upravnoj te upravnosudskoj praksi.

U Smjernicama za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske¹² glede upravnih ugovora stoji:

«Tijelo javne vlasti može umjesto donošenja upravnog akta zaključiti upravni ugovor sa strankom u odnosu na koji bi inače donio upravni akt, ako je takav ugovor u određenoj vrsti upravnih stvari izričito dopušten.

Pravni odnos upravnog prava može se ugovorno uspostaviti, izmijeniti ili poništiti, ako to nije u suprotnosti s pravnim poretom.»

Kako su u izradi Smjernica sudjelovali njemački pravni stručnjaci predloženo je, suglasno njihovim shvaćanjima, da ZUP normira dvije vrste upravnih ugovora, i to tzv. koordinirane i tzv. subordinirane upravne ugovore.

Koordinirani upravni ugovori su ugovori između tijela javne vlasti jednakog ili gotovo jednakog položaja i razine. Sklapaju se npr. zbog uspostave partnerstva ili prevladavanja ograničenih mogućnosti lokalne zajednice ili zajedničkog financiranja škola ili održavanja zajedničkih infrastrukturnih objekata.

Subordinirani upravni ugovori su ugovori između stranaka koje se nalaze u poziciji nadređenosti, odnosno podređenosti. Mogu se sklopiti u kada postoji

¹² Ove su Smjernice usvojne na sjednici Vlade Republike Hrvatske od 25. siječnja 2008. Izrađene su u okviru CARDS 2003. pod naslovom: »Potpora reformi javne uprave i državne službe i Središnjeg državnog ureda za upravu «.

izričito ovlaštenje, ili u slučaju odlučivanja temeljem diskrecijske ocjene, kada za rješavanje određenog pitanja nije neophodno donositi upravni akt.

Naš zakonodavac nije prihvatio koordinirane upravne ugovore, što se obrazlaže činjenicom da oni prema svojoj prirodi nisu javnopravni, te se stoga javnopravni režim na njih ne može u potpunosti primijeniti.¹³

Odredbe o upravnim ugovorima sadržane su u čl. 150. do 154. ZUP-a. Tu su propisani uvjeti za sklapanje upravnih ugovora, razlozi za njihovu ništetnost, izmjena upravnih ugovora zbog promijenjenih okolnosti, raskid upravnih ugovora, te prigovor na upravni ugovor.

Prema odredbi čl. 150. st. 1. javnopravno tijelo i stranka sklapaju upravni ugovor o izvršavanju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvoga ugovora. Iz cit. zakonske odredbe proizlazi sljedeće. Prvo: Upravni ugovor je ugovor između javnopravnog tijela i adresata upravnog akta. Time su subjekti sklapanja upravnog ugovora uvijek određeni – s jedne strane to je javnopravno tijelo, a s druge adresat upravnog rješenja. Drugo: Upravni ugovor sklapa se s ciljem uređenja izvršavanja prava i obveza utvrđenih rješenjem. Treće: Upravni se ugovor može sklopiti samo nakon donošenja rješenja. Sklapanje upravnog ugovora s ciljem reguliranja upravnopravnog odnosa koji već otprije nije riješen upravnim aktom nije moguće. Proizlazi da se upravni ugovor može sklopiti tek po završetku upravnog postupka, te je stoga upitno je li on uopće dio toga postupka. I potom, upravni je ugovor tek sredstvo uređenja izvršavanja prava i obveza o kojima je odlučeno pojedinačnim pravnom aktom, a ne institut koji omogućava javnopravnim tijelima stupanje u pravne odnose i na drugi način, a ne samo putem upravnog akta. Četvrto: Upravni se ugovor može sklopiti samo kada je to propisano posebnim zakonom.

U st. 2. do 4. čl. 150. predviđeno je da upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja i prinudnim propisima, ne smije biti sklopljen protivno javnom interesu ili na štetu trećih osoba. Ako sadržaj upravnog ugovora ima pravni učinak na prava trećih osoba, za njegovu je valjanost potrebna suglasnost tih osoba. U čl. 150. st. 4. ZUP-a izričito je određeno da se upravni ugovor sklapa u pisanom obliku.

ZUP normira, u odredbama čl. 151., ništetnost upravnog ugovora. Upravni je ugovor ništetan: prvo, ako je protivan rješenju zbog izvršenja kojeg je sklopljen, te drugo, iz razloga ništetnosti koji su propisani zakonom koji uređuje obvezne odnose. Vidimo da je predviđen razlog ništetnosti koji je karakterističan samo za upravni ugovor (ako je protivan rješenju zbog izvršenja kojeg je sklopljen), ali su predviđeni i opći razlozi ništetnosti (propisani zakonom koji uređuje obvezne odnose).¹⁴ Upravni ugovor je ništetan i kad je ništetan dio tog ugovora, osim ako

¹³ Tako i Derđa, rad cit. u bilj. 2., str. 21.

¹⁴ Ovakva pravna regulacija susreće se i u njemačkom pravu. U par. 59. st. 1. Zakona o upravnom postupku (Verwaltungsfahrengesetz) propisano je da će javnopravni ugovor biti ništetan iz istih razloga koje za ništetnost ugovora propisuje njemački Građanski zakonik. No i sam Zakon o upravnom postupku navodi razloge ništetnosti specifične za upravne ugovore.

proizvodi pravne učinke i bez tog dijela. Na temelju tužbe stranke ili javnopravnog tijela, ništetnost upravnog ugovora utvrđuje sud nadležan za upravne sporove.

Zakon sadrži i odredbu, čl. 152., koja se odnosi na mogućnost izmjene ugovora zbog promijenjenih okolnosti. Propisuje da ako bi zbog okolnosti nastalih nakon sklapanja ugovora, a koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme sklapanja ugovora, ispunjenje ugovorne obveze za jednu ugovornu stranu postalo bitno otežano, ta strana može zahtijevati da se ugovor izmijeni sukladno nastalim okolnostima. No, o izmjeni upravnog ugovora ugovorne se strane moraju suglasiti.

Prema odredbi čl. 153. ZUP-a javnopravno tijelo ima ovlast jednostrano raskinuti upravni ugovor u ovim slučajevima: (1) kad se javnopravno tijelo i stranka ne suglase o izmjeni ugovora ili ako javnopravno tijelo ili treće osobe uključene u upravni ugovor na takvu izmjenju ne pristanu, (2) ako stranka ne ispunjava obveze iz upravnog ugovora, s tim da ako je neispunjavanjem obveze iz ugovora javnopravnom tijelu nastala šteta, to tijelo ima pravo od stranke potraživati naknadu štete, (3) kad je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. U slučaju pod (2), dakle ako stranka ne ispunjava ugovorne obveze, javnopravno tijelo jednostrano će (dakle mora) raskinuti upravni ugovor, što jasno ukazuje na jači, nadređeni položaj toga tijela u upravnom ugovoru. Prihvatljivo je stajalište prema kojem bi pravo jednostranog raskida ugovora trebala biti tek krajnja mjera, s tim da bi javnopravno tijelo drugim mjerama, prema načelu razmjernosti, trebalo nastojati primorati stranku na ispunjenje njezinih ugovornih obveza.¹⁵ Javnopravno tijelo raskida upravni ugovor rješenjem, u kojem moraju biti navedeni i obrazloženi razlozi raskida i određen iznos štete ukoliko je javnopravnom tijelu šteta nastala. Protiv rješenja o raskidu upravnog ugovora može se pokrenuti upravni spor. Na taj je način predviđena zaštita stranke u slučaju kada javnopravno tijelo nezakonito raskine upravni ugovor.

No, zaštita stranke ustanovljena je i u slučaju neispunjenja obveza iz upravnog ugovora od strane javnopravnog tijela, i to putem prigovora na upravni ugovor, koji je reguliran u čl. 154. ZUP-a. Prema toj odredbi, stranka može izjaviti prigovor zbog toga što javnopravno tijelo ne ispunjava ugovorne obveze, s tim da se prigovorom može zahtijevati i naknada štete nastale neispunjenjem ugovora. Prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje prema zakonu obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor. To tijelo odlučuje o prigovoru (što je ZUP propustio izričito navesti) i to rješenjem protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor. Možemo naglasiti, da je to jedini ZUP-om predviđena slučaj u kojem je prigovor devolutivan pravni lijek.

Iz izloženog je vidljivo da je, pored ostaloga, rješavanje sporova zbog neispunjena obveza iz upravnih ugovora povjereno specijaliziranim upravnim sudovima.

¹⁵ Usp. Dario Đerđa, Upravni ugovori u posebnim upravnim područjima, Izlaganje na savjetovanju «Novi Zakon o općem upravnom postupku», Novi informator, Zagreb, 17. rujna 2009. (rad u tisku).

4. UPRAVNI UGOVORI U FRANCUSKOM I NJEMAČKOM PRAVU

Institut upravnih ugovora poznat je u većem broju europskih država (tako u Francuskoj, Italiji, Njemačkoj, Španjolskoj), ali je nepoznat u nekim našim susjednim državama (npr. u Sloveniji). U angloameričkom pravnom sustavu ne postoji institut upravnog ugovora. U tom sustavu vrijede pravila općeg prava (Common law) koja se primjenjuju bez obzira je li u pitanju pojedinac ili javna vlast. To znači da postoji jednaka primjena općeg prava, neovisno o tome je li u pitanju ugovor u kojemu je jedna strana javnopravno tijelo. Ovdje će biti govora o nekim najosnovnijim postavkama upravnih ugovora francuskog prava, iz kojeg je taj institut i ponikao, a zatim i njemačkog prava pošto su hrvatska rješenja vrlo slična rješenjima toga prava.

4.1. Upravni ugovori u francuskom pravu

Brojni instituti upravnog prava podrijetlom su iz Francuske (javna služba, koncesije i dr.). Institut upravnog ugovora također je nastao u Francuskoj krajem 19. i početkom 20 st., te je tamo i najrazvijeniji, kako u teoriji, tako i u praktičnoj primjeni. Za pravni režim francuskih upravnih ugovora karakteristično je da primaran utjecaj imaju pravila koja je razvila judikatura tj. upravnosudska praksa (tzv. *contract par détermination de la jurisprudence*), u prvom redu Državnog savjeta (*Conseil d'Etat*), upravnih sudova (*Tribunaux Administratifs*, *Cours Administratives d'Appel*), ali i *Tribunal des Conflicts* koji rješava sukobe nadležnosti između sudova opće nadležnosti i upravnih sudova.¹⁶ S druge strane, pojedine vrste upravnih ugovora uređene su zakonskim putem, naime materijalni i formalni elementi ugovora određeni (determinirani) su zakonskom normom (tzv. *contrat par détermination de la loi*). Temeljem ovakvog pravnog režima dolazimo do pojma upravnog ugovora *par nature*, tj. ugovora koji je upravni zato što ispunjava kriterije (*les criteres du contrat administratif*) koje je postavila upravnosudska praksa (*La solution jurisprudentielle*) neovisno o tome što ga niti jedan zakon nije proglasio upravnim. Bitno je istaknuti da se prema tim kriterijima odlučuje o tome koji će sud odlučivati o sporu iz ugovora – upravni sud ili sud opće nadležnosti.

Kriteriji upravnosudske prakse za upravne ugovore:

(1) Kriterij stranaka (*les parties au contract*). Prema tom kriteriju jedna od stranaka u upravnom ugovoru mora biti pravna osoba javnog prava (*une personne morale de droit public*).

¹⁶ Više o ustroju sudbene vlasti u Francuskoj vidi na: http://en.wikipedia.org/wiki/Judiciary_of_France

(2) Kriterij cilja (l'objet même du contract). Po njemu upravni je ugovor onaj čiji je objekt vezan uz obavljanje javne službe, odnosno onaj kojim pojedinac dobija pravo i dužnost neposrednog obavljanja javne službe.

(3) Kriterij posebnih ovlasti (les clauses exorbitantes du droit commun) ili tzv. derogativna klauzula (clauses dérogatoires). Po ovom kriteriju (klauzuli) stranke prihvaćaju ugovorom predviđena odstupanja od općeg prava. Javnopravnom tijelu daju se posebne, veće ovlasti (npr. da jednostrano mijenja odredbe ugovora), jer to više pogoduje ostvarenju šireg društvenog interesa.¹⁷ Međutim, u slučaju da izmjena ugovornih odredbi ima za posljedicu uvećanje troškova, te se na taj način ruši «financijska ravnoteža ugovora», druga ugovorna strana ima pravo potraživati naknadu od javnopravnog tijela zbog ponovne uspostave «financijske ravnoteže». Ako naknadu ne ostvari sporazumno s javnopravnim tijelom, druga strana ju može potraživati pred upravnim sudom.¹⁸

Iznesenom treba dodati da Državni savjet (Conseil d'Etat) definira clause exorbitante kao klauzulu kojoj je cilj da strankama da prava i nametne obveze koje su takve prirode da ne mogu biti ugovorene niti prihvaćene od bilo koga u okviru građanskog i trgovačkog prava.¹⁹

Navedeni kriteriji upućuju na jasnu razliku između upravnog i privatnopravnog ugovora. U upravnom ugovoru javnopravno tijelo ulazi u ugovorni odnos kao nositelj autoriteta javne vlasti, kojemu je zadaća zaštita i ostvarenje javnog interesa. Javni je interes dominantan kod upravnog ugovora i zbog njegove zaštite javnopravno tijelo nastupa s jačim ovlastima od druge ugovorne strane. Cilj upravnog ugovora je obavljanje javne službe. Riječ je o razlikama zbog kojih je, u francuskom pravu, svaki spor povodom upravnih ugovora izuzet iz nadležnosti sudova opće nadležnosti i stavljen u nadležnost specijaliziranih upravnih sudova.

Francuska pravna teorija i praksa upravne ugovore vrsta uglavnom prema objektu ugovora. Najvažnija je podjela na ugovore o koncesioniranoj javnoj službi (Les contrats des concession de service public) i ugovore o javnim nabavama (Les marchés public). Ugovorom o koncesioniranoj javnoj službi daje se pojedincu (u pravilu privatnoj osobi) pravo i dužnost obavljanja djelatnosti koja se smatra javnom službom, s tim da on svoju djelatnost naplaćuje od korisnika službe. Koncesionar je odgovoran za obavljanje djelatnosti javne službe. Tipičan primjer ovog ugovora u Francuskoj je onaj koji se odnosi na vodoopskrbu. Koncesionar dobija od strane javnopravnog tijela pravo i dužnost opskrbe stanovništva vodom na određenom području i tu svoju uslugu naplaćuje od korisnika. Koncesionar je prema korisnicima u privatnopravnom ugovornom odnosu, a prema koncedentu u javnopravnom (upravnom) ugovornom odnosu. Ugovorom o javnim nabavama

¹⁷ http://playmendoit.free.fr/droit_administratif/les_criteres_du_contrat_administratif.htm

¹⁸ Usp. Neville Brown, John S. Bell, rad cit. u bilj. 7., str. 206.

¹⁹ la clause ayant pour objet de conférer aux parties des droits ou de mettre à leur charge des obligations, étrangers par leur nature à ceux qui sont susceptibles d'être librement consentis par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales. Vidjeti: <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/Clause-exorbitante.htm>

osiguravaju se posebni predmeti ili usluge potrebne za obavljanje javne službe, što znači da je cilj i ovog ugovora ostvarenje šireg društvenog interesa.²⁰

Pored navedenih, u Francuskoj su poznate i druge vrste upravnih ugovora, tako ugovor o zauzimanju javnih dobara (*Les contrats d'occupation du domaine public*), ugovor o upisu javnih zajmova (*Les contrats d'emprunt public*), ugovor o javno privatnom partnerstvu (*Les contrats de partenariat public-privé*) i dr.

Francuski su upravni ugovori izraz tendencije da se javna uprava ne služi isključivo upravnim aktom, ali ni klasičnim privatnopravnim ugovorom. Oni su zapravo «srednji put», jer osiguravaju određenu subordinaciju javnopravnog tijela, ali ne na tako izričito jednostran i autoritativan način kao u slučaju upravnog akta.

4.2. Upravni ugovori u njemačkom pravu

Za razliku od Francuske u kojoj na pravnu regulaciju upravnih ugovora, kako smo vidjeli, najveći utjecaj ima upravnosudska praksa, u njemačkom su pravu upravni ugovori pravno uređeni Zakonom o upravnom postupku (*Verwaltungsfahrengesetz*), par. 54. do par. 62., potom posebnim federalnim i državnim zakonima, te nekim odredbama njemačkog Građanskog zakonika. Sudska praksa je i u Njemačkoj važan izvor prava upravnih ugovora ali nema tako velik utjecaj kao u Francuskoj. Njemački autori također govore o upravnim ugovorima kao aktima koji omogućavaju javnopravnim tijelima stupanje u pravne odnose i na drugi način, a ne samo putem upravnog akta. Naglašavaju javno pravni karakter upravnih ugovora i jurisdikciju upravnih sudova u slučajevima sporova iz tih ugovora. Potonje navedeno ukazuje na važnu razliku između privatnopravnih ugovora i javnopravnih (upravnih) ugovora.²¹

Njemačke zakonske odredbe poznaju institut javnopravnog ugovora (*Öffentlich-rechtlicher Vertrag*). U par. 54. Zakona o upravnom postupku predviđeno je da pravni odnos u području javnog prava može nastati, izmijeniti se ili poništiti javnopravnim ugovorom, ako to nije u suprotnosti s pravnim propisima. Javnopravno tijelo može okončati upravni postupak sklapanjem javnopravnog ugovora bez donošenja upravnog akta. Vidimo da cit. zakonska odredba omogućava voditelju upravnog postupka da, umjesto jednostranog i

²⁰ Više o vrstama upravnih ugovora u Francuskoj vidi: Neville Brown, John S. Bell, rad cit u bilj 7. str. 204. i d.

²¹ ...but quite often the administration also acts of contracts, private and public. Private contracts made by the administration stand on the same footing as contracts between any private persons. They are regulated by the German Civil Code and disputes with respect of them are settled by the ordinary courts. Public, also called administrative, contracts are subject-matter of administrative law and any disputes with respect fall within the jurisdiction of the administrative courts. The law on the administrative contracts in Germany is not as developed as in France. But unlike France, in Germany it has been codified in the Law on Administrative Proceedings. It is also supplemented by the Special Federal and Land laws, judicial precedents, and the German Civil Code. Mahendra P. Singh, rad. cit. u bilj. 9. str. 94.

autoritativnog odlučivanja donošenjem upravnog akta, sa strankom sklopi upravni ugovor.

Par. 55. i par 56. njemačkog Zakona o upravnom postupku reguliraju ugovor o nagodbi (Vergleichsvertrag) i ugovor o razmjeni (Austauschvertrag) kao javnopravne ugovore.

Ugovor o nagodbi javnopravno tijelo može sklopiti, u skladu s par. 54., ako postoji neizvjesnost o činjeničnom i/ili pravnom pitanju, a javnopravno tijelo smatra da će se sklapanjem nagodbe ta neizvjesnost otkloniti. Prema njemačkom Zakonu o upravnom postupku je, dakle moguće sklapanje nagodbe između javnopravnog tijela (voditelja postupka) i stranke u postupku. Ugovor o nagodbi, iznosi se, doprinosi efikasnosti i ekonomičnosti jer omogućava brzo okončanje postupka i smanjenje njegovih troškova. Hrvatsko pravo ovu mogućnost ne poznaje. Prema ZUP-u, nagodbu mogu postići samo stranke, u cijelosti ili o pojedinim spornim pitanjima, a službena je osoba dužna tijekom cijelog postupka nastojati postići nagodbu²²

Ugovor o razmjeni javnopravno tijelo može sklopiti, u skladu s par. 54., kada je potrebno stranku obvezati na neku protučinidbu (najčešće plaćanje novčanog iznosa) za činidbu javnopravnog tijela. Protučinidba mora biti razmjerna i povezana s činidbom javnopravnog tijela. Kao primjer ove vrste ugovora može se navesti slučaj kada graditelj stambene zgrade ima obvezu izgradnje parkirališnih mjesta za svaku stambenu jedinicu, ali on tu obvezu zbog objektivnih prostornih ograničenja ne može izvršiti. Javnopravno tijelo ga može osloboditi navedene obveze, ako se obveže da će umjesto parkirališnih mjesta izgraditi i urediti npr. dječije igralište u toj gradskoj četvrti.

Njemački Zakon o upravnom postupku normira i formu javnopravnih ugovora (par 57.), kada je potrebna suglasnost trećih osoba i suglasnost drugih javnopravnih tijela na upravni ugovor (par 59.), ništetnost javnopravnog ugovora (par. 59.) izmjenu ili ukidanje javnopravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti (par. 60.), izvršenje javnopravnog ugovora (par. 61.), te supsidijarnu primjenu propisa (par 62.).

Njemačka upravna teorija upravne ugovore dijeli na koordinirane javnopravne ugovore (Koordinationsrechtlichevertrag) i subordinirane javnopravne ugovore (Subordinationsrechtlichvertrag)²³. Koordinirani javnopravni ugovori su oni koji su sklopljeni između tijela javne vlasti jednakog ili gotovo jednakog položaja i razine (npr. ugovor između dvaju ili više javnopravnih tijela o obavljanju nekog posla). Budući da kod tih ugovora izostaje subordinacija tj. jača pravna volja jedne ugovorne strane, što je kako smo već ranije iznosili karakteristika upravnih ugovora, mogu se svrstati u privatnopravne ugovore. Stoga i nisu regulirani u Zakonu o upravnom postupku. Subordinirani javnopravni ugovori su, kako je već rečeno, oni u kojima jedna ugovorna strana ima jaču pravnu volju, tj. istupa kao

²² V. čl. 57. ZUP-a.

²³ Npr. Harald Eberhard, Der verwaltungsrechtliche Vertrag: ein Beitrag zur Handlungsformenlehre, Springer, Wien, 2005., str. 194., Mahendra P. Singh, rad cit. u bilj. 8. str. 95.

nositelj autoriteta javne vlasti. Vrste javnopravnih ugovora koje smo gore naveli, te koji su regulirani Zakonom o upravnom postupku, smatraju se podvrstama subordiniranih javnopravnih ugovora.

5. RJEŠAVANJE SPOROVA IZ UPRAVNIH UGOVORA. UPRAVNO SUDOVANJE

Pitanje koje se ovdje postavlja je tko će rješavati sporove koji proizlaze iz upravnih ugovora? Hoće li to biti redoviti sudovi ili specijalizirani sudovi za upravne sporove ili neovisna upravna tijela. S tim u svezi je i pitanje jesu li upravni ugovori ugovori građanskog, to će reći privatnoga prava, ili su to ugovori upravnog, pa prema tome javnog prava?

Riječ je o za Republiku Hrvatsku aktualnim pitanjima, posebno zbog mogućeg načina normiranja instituta upravnih ugovora i rješavanja sporova povodom tih ugovora.

Uzevši u obzir tradicionalan utjecaj francuskog i njemačkog upravnog prava na upravna prava ostalih zemalja kontinentalne Europe, pa dakako i Hrvatske, ukratko ćemo prikazati kako su na navedena pitanja odgovorile te dvije države, naime Francuska i Njemačka.

U Francuskoj su sve do početka 20. st. upravni ugovori smatrani ugovorima privatnoga prava, tako da su slijedom toga o sporovima koji su iz njih proizlazili odlučivali sudovi opće nadležnosti. Iznimka od toga pravila bili su oni upravni ugovori koji su posebnim dekretima bili stavljeni u nadležnost specijaliziranih upravnih ugovora.²⁴ Prekretnica u shvaćanju o nadležnosti za rješavanje sporova glede upravnih ugovora nastala je odlukom francuskog Državnog savjeta u slučaju Terrier. Conseil département pokrajine Saône et Loira je odlučio provesti deratizaciju na način da se svakom građaninu isplati novčani iznos po ubijenoj štetočini. Građani su se odazvali u ogromnom broju, tako da su financijska sredstva predviđena za tu svrhu veoma brzo potrošena. Stoga građaninu Terrieru nije isplaćen odgovarajući novčani iznos za ubijene štetočine, te je on pokrenio spor protiv odluke kojom mu je isplata uskraćena. Dražavni se savjet proglasio nadležnim za rješavanje tog spora. Prihvaćeno je gledište da je javna služba u prirodi upravnih ugovora, kao i da sporovi koji proizlaze iz sudjelovanja u javnoj službi spadaju u nadležnost specijaliziranih upravnih sudova²⁵, odnosno u to doba u Francuskoj uglavnom u nadležnost Državnog savjeta.²⁶

²⁴ Takon npr. dekret iz 1806. godine određuje da sporovi iz ugovora o javnim nabavama spadaju pod jurisdikciju upravnih sudova.

²⁵ O tome vidjeti Neville Brown, John S. Bell, rad cit. u bilj. 7., str. 130., također vidjeti http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/french/case.php?id=1019

²⁶ Pored Državnog savjeta, određeni dio ograničene upravnosudbene nadležnosti imali su lokalni sudovi naziva Conseil de Prefecture.

Nakon Drugog svjetskog rata značajno se povećao broj upravnih sporova pred Državnim savjetom, koji više nije bio u mogućnosti rješavati predmete u razumnom roku. Do 1953. godine bilo je neriješeno oko 26000 predmeta. Takvo stanje dovelo je, 1953. godine, do velike reforme upravnog pravosuđa i upravnih sporova. Tadašnji Conseil de Prefecture postaju Tribunaux Administratifs i dobivaju veliki dio nadležnosti Državnog savjeta. Tribunaux Administratifs postaju prvostupanjski upravni sudovi u upravnim stvarima, pa i u sporovima iz upravnih ugovora. Mjesna se nadležnost određuje prema mjestu gdje se upravni ugovor izvršava.²⁷ No, 1987. godine provedena je nova reforma upravnog pravosuđa i upravnih sporova uvođenjem Cours Administratives d'Appel koji postaju drugostupanjski upravni sudovi, te kao takvi odlučuju o žalbama protiv odluka Tribunaux Administratifs, u tzv. le plein contentieux nadležnosti u koju spadaju i sporovi iz upravnih ugovora²⁸. Državni savjet ima funkciju vrhovnog upravnog suda, s tim da je nadležan i za sporove iz nekih upravnih ugovora. Naime, nadležnost upravnih sudova za sporove iz upravnih ugovora različito je predviđena za pojedine vrste upravnih ugovora. Tako npr. u sporovima iz upravnih ugovora koje izvršava strana osoba, ili upravnih ugovora koje se odnose na prekomorska područja, Državni savjet odlučuje u prvom i posljednjem stupnju.²⁹

Treba napomenuti da su sporovi iz upravnih ugovora, u Francuskoj, uglavnom sporovi pune jurisdikcije, jer pravnu osnovu spora gotovo bez izuzetaka čini povreda subjektivnih prava. To znači da u tim sporovima sud ne rješava samo pitanje zakonitosti ugovora (kao u slučajevima spora o zakonitosti), već rješava i činjenična i pravna pitanja zbog što potpunije zaštite prava građana³⁰.

U Njemačkoj su sporovi iz upravnih ugovora također u nadležnosti upravnih sudova, što govori da se njihov pravni režim razlikuje od onoga koji imaju privatnopravni ugovori. Prema odredbi par. 6. Zakona o upravnim sporovima (Verwaltungsgerichtsordnung) upravni su sudovi nadležni za sve sporove javnog prava koji nisu ustavnog karaktera i koji nisu saveznim zakonom izričito povjereni nekom drugom sudu.³¹ Njemačka, kao i Francuska, ima trostepanjski sustav upravnog sudovanja. Prvostupanjski upravni sudovi su Verwaltungsgerichte, drugostupanjski su Oberwaltungsgerichte, a funkciju vrhovnog upravnog sudišta obavlja Bundesverwaltungsgericht.

Na temelju izloženih rješenja francuskog i njemačkog prava, kao i praktičnih iskustava u tim zemljama, moguće je izreći ocjenu da su upravni ugovori ugovori upravnog, dakle javnoga prava. Oni imaju drukčiji pravni režim od onoga koji je predviđen za ugovore privatnoga prava. Strankama se upravnog ugovora ne može

²⁷ Više o nadležnosti Tribunaux Administratif vidi: Code de Justice Administratif, Livre II.

²⁸ Više o le plein contentieux vidi na: <http://www.gymnopedie-juridique.net/tribadmin/pleincontentieux.html>

²⁹ Usp. Borković, rad cit. u bilj. 2., str. 431.

³⁰ Pobljiže o sporu o zakonitosti i sporu pune jurisdikcije vidi: Branko Babac, Upravno postupopno pravo – odabrana poglavlja, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 1998., str. 171.

³¹ Verwaltungsgerichtsordnung, Bundesgesetzblatt I, s. 686/1991. i 2840/2007.

dati takva sloboda koju imaju stranke privatnopravnih ugovora, jer bi ona mogla ugroziti javni interes, osobito zbog komercijalizacije javnih djelatnosti.³² Sporove koji nastaju povodom upravnih ugovora rješavaju sudovi koji su specijalizirani za upravne sporove (tzv. upravno sudovanje), s tim da postoji i drugostupanjski takav sud kao žalbeni sud koji ima ovlast utvrđivati činjenice, kao i prvostupanjski sud, a ne samo ispitivati povredu prava, materijalnog i postupovnog.

Reformska nastojanja Republike Hrvatske u grani upravno pravo uključuju, pored normiranja upravnih ugovora (v. pod 3.), propisivanje načina rješavanja sporova koji iz njih proizlaze. Pri tome se dosljedno slijedi pravna stečevina Europske unije (acquis communautaire) koja se odnosi na upravno pravo i pravnu zaštitu od različitih oblika upravnog djelovanja, a koriste se i iskustva europskih zemalja, poglavito francuska, njemačka i austrijska, dakako i ona koja se tiču upravnih ugovora i tijela koja rješavaju sporove iz tih ugovora.

Jedna od karakteristika upravnih ugovora je, kako je već navedeno, da sporove koji iz njih proizlaze u pravilu rješavaju specijalizirani upravni sudovi. Važno je naglasiti da se prema shvaćanju Europskog suda pravde i na upravne sudove primjenjuje čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao dio *acquis communautaire*, što znači da se primjenjuje i standard prema kojem «svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj». Ovom se odredbom, dakle jamči i pravo na pravičan i javni postupak.

Prema praksi koju je uspostavio Europski sud za ljudska prava opći elementi pojma pravičnog postupka, koji vrijede za stranke u svakom sudskom postupku, su: prvo, pravo stranaka da budu nazočne radnjama u postupku i saslušane prije donošenja odluke; drugo, pravo stranke da u postupku poduzima sve radnje koje može poduzeti protivna stranka; te treće, sudske odluke moraju biti obrazložene. Obrazloženje sudske odluke je jamstvo pravičnog postupanja jer pridonosi vrsnoći odluke, daje informacijsku osnovicu za odluku (bez koje stranke ne bi mogle pobijati odluku pravnim lijekovima) i potvrđuje čast i dostojanstvo osobe o čijim se pravima odlučuje.³³

U sklopu reforme upravnog sudovanja u Hrvatskoj, do danas su obavljani važni poslovi s ciljem usklađivanja zakonskih propisa o upravnim sporovima s *acquis communautaire*, povećanja efikasnosti upravnosudskog postupka, skraćivanja trajanja toga postupka i smanjenja velikog broja neriješenih predmeta.

Prije od svega drugog, sagledani su problemi i poteškoće u djelovanju Upravnog suda Republike Hrvatske. Postupak pred tim sudom traje prekomjerno dugo (prosječno preko tri godine), što znači da se ne ostvaruje europski standard donošenja odluke u razumnom roku. Zaostaci su Upravnog suda iznimno veliki (krajem 2008. godine bilo je gotovo 37000 neriješenih predmeta), s tim da je broj

³² Usp. Mahendra P. Singh, rad cit. u bilj. 9., str. 97.

³³ D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures; A Study of Administrative Procedures*, Clarendon Press, 1996., str. 431. i d.

podnesenih upravnih tužbi iz godine u godinu sve veći.³⁴ Pri svemu tome Upravni sud nije sud pune jurisdikcije, on ne provodi rasprave i ne utvrđuje činjenice, što znači da upravni spor rješava na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku.

Zatim je izrađen, uz značajnu pomoć austrijskih i njemačkih stručnjaka, Strateški dokument i Smjernice za izradu nacрта novog Zakona o upravnim sporovima.³⁵ Nakon toga je izrađen i od strane Vlade Republike Hrvatske upućen Hrvatskom saboru Prijedlog Zakona o upravnim sporovima (ZUS).³⁶ Prema tome Prijedlogu, ZUS će stupiti na snagu tek 1. siječnja 2012.

S obzirom na moguća rješenja odlučivanja o upravnim sporovima (redoviti sudovi, ili neovisna upravna tijela koja ispunjavaju pretpostavke iz čl. 6. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, ili neovisni upravni sudovi), spomenuti Strateški dokument i Smjernice se opredjeljuju za ovo potonje, dakle za pravnu zaštitu putem specijaliziranih upravnih sudova i to od svih oblika upravnog djelovanja (uključivo i upravne ugovore). Pored toga u spomenutim dokumentima se predlaže: nadležnost upravnih sudova za utvrđivanje činjenica i primjenu prava; obvezna usmena i javna rasprava u postupku pred prvostupanjskim sudom; ovlast suda da sam meritorno odluči o predmetu (tzv. reformacijska odluka); mogućnost da spor rješava sudac pojedinac; dvije instancije upravnog sudovanja (četiri upravna suda prvog stupnja i to u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu, te Visoki upravni sud u Zagrebu).

Navedena su rješenja uglavnom unesena u ZUS.³⁷ No, na upravne se ugovore odnose poglavito sljedeće odredbe Prijedloga:

- predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora (čl. 3. st. 1. toč. 3.);
- upravni sudovi odlučuju o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora (čl. 13. st. 2. toč. 3.);
- u sporovima koji se odnose na upravne ugovore mjesno je nadležan upravni sud na čijem se području nalazi sjedište javnopravnog tijela koje je stranka ugovora ili njegova područna jedinica (čl. 14. st. 4.);
- tužbom kojom se pokreće upravni spor može se zahtijevati raskidanje ili oglašavanje ništetnim upravnog ugovora, odnosno izvršavanje obveze iz upravnog ugovora (čl. 22. st. 1. i 2. toč. 4.);
- uz glavni zahtjev tužbom se može zahtijevati povrat stvari i naknada štete koju je počinio tuženik (čl. 22. st. 3.);

³⁴ Za statističke podatke Upravnog suda Republike Hrvatske vidi: <http://www.upravnisudrh.hr/stat.html>

³⁵ Ove je dokumente Vlada Republike Hrvatske prihvatila na sjednici održanoj 12. rujna 2008.

³⁶ Nedavno je obavljeno prvo čitanje toga Prijedloga u Hrvatskom saboru.

³⁷ Kažemo «uglavnom» jer su predviđeni izuzeci, tako od načela usmene rasprave, načela izjašnjavanja stranaka, samostalnog utvrđivanja činjenica od strane suda. Vidi čl. 6. st. 2., čl. 7. st. 2. i čl. 8. st. 1. ZUS-a.

- ako sud utvrdi da tuženik nije postupio sukladno...upravnom ugovoru, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i naložiti postupanje u primjerenom roku (čl. 57. st. 4.);

- ako sud utvrdi da je upravni ugovor ništetan ili da ga iz opravdanih razloga treba raskinuti, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev te ugovor oglasiti ništetnim ili ga raskinuti (čl. 57. st. 5.);

- kad sud presudom raskine ili oglasi ništetnim upravni ugovor, ujedno će odlučiti o naknadi pretrpljene štete ugovornih stranaka i roku za naknadu, kada god to smatra primjerenim (čl. 59. st. 2.).

6. ZAKLJUČAK

Ponajprije, pohvalne se riječi mogu izreći zbog toga što je hrvatski pravni sustav prihvatio upravne ugovore. Riječ je o jednom, ali važnom elementu reforme naše javne uprave, koji je već otprije poznat i afirmiran u mnogim europskim državama.

Prema predviđenim uvjetima za sklapanje upravnog ugovora, taj se ugovor može odnositi samo na izvršavanje prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, i to kada je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora. Vrijeme će pokazati je li zakonodavac trebao učiniti korak dalje, te predvidjeti mogućnost sklapanja upravnog ugovora umjesto donošenja rješenja u pojedinoj upravnoj stvari. Tim prije što prema ZUS-u, upravni sud ima i ovlast presudom usvojiti tužbeni zahtjev i ugovor oglasiti ništetnim ili ga raskinuti, te ujedno odlučiti o naknadi pretrpljene štete ugovorne stranke.

Podršku treba dati i brojnim novim odredbama ZUS-a, među kojima su i odredbe koje se tiču upravnih ugovora, jer će se njihovom dosljednom primjenom, vjerujemo, poboljšati i osuvremeniti naše upravno sudovanje. Predloženi model, prema kojem su predmet upravnog spora i upravni ugovori, te stoga o tužbi koja se odnosi na te ugovore odlučuje u prvom stupnju mjesno nadležan upravni sud, a u drugom stupnju Visoki upravni sud, smijemo ocijeniti kao najprihvatljiviji. To stoga što su upravni ugovori javnopravni, oni su instituti upravnog prava, dakle javnog prava i predstavljaju upravnu materiju. Pored toga, suci su upravnih sudova, osobito zahvaljujući višegodišnjoj praksi, specijalisti za upravno pravo i rješavanje upravnih sporova. Pri svemu tome, za upravne sudove vrijede standardi iz čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, prema gledištu Europskog suda pravde. To znači da i upravni sudovi, a ne samo sudovi koji odlučuju u građanskim i kaznenim predmetima, moraju biti neovisni i nepristrani, provoditi pravičan i javni postupak, te donositi svoje odluke u razumnom roku.

S obzirom da stupanje na snagu ZUP-a i ZUS-a nije usklađeno, upravni ugovori će se moći sklapati, pod predviđenim zakonskim uvjetima, od 1. siječnja 2010. (jer će toga dana stupiti na snagu ZUP), dok će se tužbe upravnom sudu koje se

tiču upravnih ugovora moći rješavati tek od 1. siječnja 2012. (kada će stupiti na snagu ZUS). Ovaj bi se raskorak mogao ublažiti ranijim stupanjem na snagu svih, ili barem nekih odredaba ZUS-a.

ADMINISTRATIVE CONTRACTS AND ADMINISTRATIVE JUDICATION PROCESS

In this paper, administrative contracts and dispute resolution in administrative contracts are analysed. After a general introduction, the concept and characteristics of administrative contracts are discussed. Also, the regulation of administrative contracts according to the new Croatian administrative procedure law is presented. Then, the solutions of French and German law in relation to administrative contracts are discussed. In particular, the possible ways of resolving disputes emerging from administrative contracts are provided and the answer to the question of whom to entrust the resolution of those disputes is sought. That is, should it be by regular courts, specialised administrative courts or by independent administrative bodies? In the conclusion, analysis reveals that the administrative contract is legally public. It is the institution of administrative law which signifies public law. Therefore, the best solution is that lawsuits related to administrative contracts are resolved by first instance administrative courts and appeals by the second instance administrative court. These courts must fulfil the conditions of the independent courts according to article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The judges of these courts, especially because of their many years of experience, are specialists in administrative law and the resolution of administrative disputes.

Key words: *administrative contract, administrative adjudication process, administrative dispute, administrative law*