

Josip Lucijan Boban, mag. iur.¹

OPĆI PRAVNI OKVIR NIŠTETNOSTI UPRAVNIH UGOVORA U REPUBLICI HRVATSKOJ I NEKA OTVORENA PITANJA U PRAKSI

Pregledni rad / Review paper

UDK / UDC: 342.95

DOI: 10.51650/ezrvs.19.1-2.3

Primljeno / Received: 17/04/2025

Prihvaćeno / Accepted: 06/06/2025

Autor u radu analizira pravni okvir ništetnosti upravnih ugovora u Republici Hrvatskoj. Posebno se problematizira odredba Zakona o općem upravnom postupku koja, pri uređenju materije i razloga ništetnosti upravnih ugovora, upućuje na razloge ništetnosti propisane Zakonom o obveznim odnosima. Naime, postavlja se pitanje je li zakonodavac pri tom imao na umu sve razloge nevaljanosti ugovora propisane zakonom koji uređuje obvezne odnose ili isključivo razloge ništetnosti. Drugim riječima, postavlja se pitanje mogu li upravni ugovori biti pobojni te što s onim slučajevima u kojima postoje razlozi nevaljanosti ugovora zbog kojih se smatra da isti nisu sklopljeni ili da nisu ni nastali. U odnosu na navedena pitanja, autor smatra kako je zakonodavac imao na umu sve razloge nevaljanosti ugovora propisane zakonom koji uređuje obvezne odnose, pa se, u nedostatku posebnog uređenja u Zakonu o općem upravnom postupku, upućuje na odgovarajuću primjenu rješenja iz Zakona o obveznim odnosima, uključujući i njegove odredbe o pravnim posljedicama nevaljanosti ugovora. Također se analizira praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao najvišeg suda, pri čemu se ističe i upozorava na neadekvatnost trenutnog uređenja materije ništetnosti upravnih ugovora u Zakonu o upravnim sporovima. U zaključku autor predlaže zakonodavne izmjene i dopune kojima bi se spriječili praktični problemi koji se mogu pojaviti u praksi, otklonili uočeni pravni nedostaci te unaprijedio hrvatski zakonodavni okvir.

Ključne riječi: ništetnost upravnog ugovora; Zakon o općem upravnom postupku; Zakon o upravnim sporovima; Zakon o obveznim odnosima, upravni spor.

1. Uvod

Upravni ugovori uvedeni su u pozitivno hrvatsko zakonodavstvo 2010. godine, stupanjem na snagu Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21; dalje u tekstu: ZUP). Unatoč proteku više od 15 godina, ovaj pravni institut i dalje izaziva određene prijemore, kako

¹ Asistent; Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Domovinskog rata 8, 21 000 Split, Republika Hrvatska; e-mail: josip.lucijan.boban@pravst.hr

u pravnoj teoriji, tako i u upravnoj i sudskoj praksi. Naime, tijekom tog razdoblja bilo je nužno dodatno i preciznije urediti opći pravni okvir upravnih ugovora posebnim zakonima kojima se uređuju pojedina upravna područja. Međutim, unatoč proteku vremena, pomalo nevjerovatno zvuči činjenica da zakonodavac u tom razdoblju nije prepoznao niti jedan nedostatak, odnosno nijednu pravnu manjkavost postojećeg općeg uređenja koja bi mogla dovesti do spornih pitanja u praksi. Štoviše, pravna nedosljednost koja se pojavljuje u posebnim zakonima jasno ukazuje na potrebu dodatnog normativnog interveniranja u opći pravni okvir, kako bi se određena pitanja riješila na nedvosmislen način i time spriječila mogućnost arbitrarnog postupanja. Međutim, od 2010. godine do danas, odredbe ZUP-a koje se odnose na upravne ugovore nisu doživjele niti jednu zakonodavnu intervenciju u vidu izmjena i dopuna. Na temelju toga moglo bi se zaključiti da je zakonodavac još pri donošenju tih odredbi obavio besprijekoran posao. No, takav zaključak teško je prihvatiti, jer iskustvo pokazuje da nije moguće unaprijed predvidjeti sve potencijalne situacije koje se mogu pojaviti u praksi. Valja napomenuti da je 1. srpnja 2024. godine stupio na snagu novi Zakon o upravnim sporovima (NN 36/24; dalje u tekstu: ZUS), koji, kada je riječ o zahtjevima za oglašavanje ništetnosti upravnih ugovora, također ne donosi nikakve novine. Dapače, sadržava gotovo identične odredbe kao i stari Zakon o upravnim sporovima iz 2010. godine (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21), koji je bio na snazi više od 12 godina.

Upravo je navedeno potaknulo pisanje ovog rada, u kojem se, na temelju analize znanstvene i stručne literature, pruža sveobuhvatan znanstveni prikaz hrvatske pravne doktrine te kritički pregled općeg pravnog okvira instituta ništetnosti upravnih ugovora. Polazeći od detaljne analize relevantnih zakonskih odredbi, primjenom normativne, dogmatske, logičke i teleološke metode istraživanja, u radu se daje ocjena postojećeg zakonodavstva, kao i sudske i upravne prakse u Republici Hrvatskoj. Također se nude određena rješenja i prijedlozi za unaprjeđenje hrvatskog zakonodavnog okvira, osobito u dijelu koji se odnosi na pravne praznine i praktične probleme koji se mogu pojaviti u primjeni važećih propisa.

Nadalje, poseban se naglasak stavlja na odredbu ZUP-a kojom se, pri uređenju materije i razloga ništetnosti upravnih ugovora, upućuje na razloge ništetnosti propisane zakonom koji uređuje obvezne odnose, odnosno preciznije – na Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23; dalje u tekstu: ZOO). Naime, ta tematika nije detaljnije obrađena u literaturi hrvatske upravnopravne znanosti te se, moglo bi se reći, u praksi često uzima zdravo za gotovo. Međutim, upravo u tom području moguće je identificirati značajne dileme s kojima se suočavaju pravni praktičari, kao i probleme koji se najčešće javljaju u sudskoj praksi.

Tako se, uz navođenje nesporno propisanih razloga ništetnosti iz ZOO-a na koje zakonodavac upućuje u ZUP-u, postavlja pitanje je li zakonodavac prilikom takvog normiranja ništetnosti upravnih ugovora imao na umu sve razloge nevaljanosti ugovora propisane Zakonom o obveznim odnosima, ili isključivo razloge ništetnosti. Naime, različiti razlozi nevaljanosti ugovora proizvode različite pravne učinke, što je od osobite važnosti s procesnopravnog aspekta. Postavlja se, primjerice, pitanje mogu li upravni ugovori biti pobojni, odnosno mogu li proizvoditi pravne učinke koji se mogu poništiti zbog propisanih razloga i unutar zakonom određenih rokova. Nadalje, što je s onim razlozima nevaljanosti iz ZOO-a zbog kojih se smatra da ugovor nikada nije ni nastao, odnosno da nikada nije ni bio sklopljen? Je li zakonodavac općim pravnim okvirom

predvidio i te razloge kao primjenjive u kontekstu upravnih ugovora? Smatramo da jest, odnosno da je zakonodavac imao na umu sve razloge nevaljanosti ugovora propisane Zakonom o obveznim odnosima. Slijedom toga, u slučaju izostanka posebnog uređenja tih pitanja u ZUP-u, dolazi do odgovarajuće primjene rješenja iz ZOO-a, uključujući i odredbe koje se odnose na pravne posljedice nevaljanosti ugovora. U tom se kontekstu analizira i praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao najvišeg suda, pri čemu se osobito ističe i upozorava na neadekvatnost postojećeg uređenja ništetnosti upravnih ugovora u ZUS-u, kao i na potrebu njegove dorade kroz dopune i izmjene.

Na početku rada definira se pojam upravnih ugovora te se, primjenom komparativne metode, daje sažet prikaz temeljnih obilježja dvaju osnovnih modela njihova uređenja – francuskog i njemačkog. U zaključnom dijelu rada iznose se prijedlozi za unaprjeđenje postojećeg općeg pravnog okvira ništetnosti upravnih ugovora u Republici Hrvatskoj.

2. Definicija i karakteristike upravnih ugovora

S obzirom na to da ZUP ne sadrži izričitu definiciju upravnog ugovora, potrebno je pri njegovu definiranju uzeti u obzir opće uvjete propisane navedenim zakonom.² Aviani ga definira kao: „dvostrani pravni akt što ga država odnosno drugo javnopravno tijelo sklapa s privatnopravnom osobom (fizičkom ili pravnom), kojim se ostvaruju određeni javni interesi, a na koje se primjenjuju posebne, javnopravne norme, u određenoj mjeri različite od normi privatnog prava“ (Aviani, 2013, p. 352).³ Teorija nadalje iz navedenih definicija izvodi tri temeljne karakteristike upravnih ugovora, koje se očituju prvo u subjektima ugovora,⁴ drugo u cilju i svrsi zbog kojeg se ugovor zaključuje⁵ i treće u posebnim pravilima koja vrijede pri zaključivanju i izvršavanju ovih ugovora⁶ (Aviani i Đerđa, 2011, p. 476). Đerđa stoga zaključuje kako se upravni ugovori nedvojbeno nalaze u drukčijem pravnom režimu od ugovora privatnog prava (Đerđa, 2010, p. 328).⁷

Naime, sukladno odredbi čl. 150. st. 1. ZUP-a, javnopravno tijelo i stranka sklopit će upravni ugovor o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna

² Prije toga potrebno je istaknuti jasno razlikovanje u pravnoj teoriji između dva pojma: 1) ugovori uprave i 2) upravni ugovori. Naime, ugovori uprave obuhvaćaju sve vrste ugovora koje uprava zaključuje u ime države, dok je pojam upravni ugovori uži i njime su obuhvaćeni samo oni ugovori koji zadovoljavaju točno određene karakteristike (Crnković, 2014, p. 1037). Ivančević ističe kako je navedeno razlikovanje jednostavno prikazati na sljedeći način: „Svaki administrativni (upravni) ugovor je ugovor administracije (uprave), ali nije svaki ugovor administracije (uprave) ujedno administrativni (upravni) ugovor“ (Ivančević, 1969, p. 73).

³ Sličnu definiciju je ranije postavio i Borković, koji upravni ugovor okvirno definira kao: „dvostrani pravni akt što ga država, odnosno javnopravno tijelo sklapa s trećim osobama (fizičkim ili pravnim) radi ostvarenja cilja šireg društvenog interesa te pod uvjetima utvrđenim posebnim propisima“ (Borković, 1993, p. 423).

⁴ Tako se kao prva karakteristika upravnih ugovora navodi kako jedna ugovorna strana uvijek mora biti javnopravno tijelo (Šikić i Staničić, 2011, p. 425) odnosno: država, jedinica lokalne ili regionalne samouprave i njihova tijela, kao i pravne osobe koje imaju javne ovlasti ili koje se u cijelosti, odnosno u značajnom dijelu financiraju iz državnog ili drugog javnog proračuna (javne ustanove, javna poduzeća i dr.) (Aviani i Đerđa, 2011, p. 447).

⁵ Javnopravno tijelo sklapanjem upravnog ugovora uvijek želi zadovoljiti određene javne potrebe, odnosno ostvariti određeni javni interes.

⁶ Najznačajnija pitanja kao što su: postupak koji prethodi odabiru, sam odabir privatnopravnog subjekta kojem će se ponuditi sklapanje upravnog ugovora, pitanje pravne zaštite svih subjekata, postupak izmjene ugovora i slično, uređena su normama javnog prava (Aviani i Đerđa, 2011, p. 447).

⁷ Singh upozorava kako bi u slučaju dopuštanja strankama upravnog ugovora iste slobode koje imaju i stranke ugovora privatnog prava, „spontano moglo doći do komercijalizacije javnih djelatnosti“ (Singh, 2002, p. 97).

stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora. Iz citirane odredbe ponovno proizlaze tri pretpostavke koje se moraju ispuniti kako bi se upravni ugovor mogao zaključiti: 1) mora postojati upravni akt, odnosno rješenje javnopravnog tijela kojim je riješena upravna stvar, 2) javnopravno tijelo i stranka se predmetnim ugovorom sporazumijevaju o izvršavanju prava i obveza utvrđenih u navedenom rješenju te 3) zakonom mora biti propisano sklapanje upravnog ugovora (Šikić i Staničić, 2011, p. 430).

2.1. Dva osnovna modela upravnih ugovora: francuski i njemački

Postoje dva osnovna modela uređenja upravnih ugovora koji su primijenjeni i razvijeni u različitim europskim pravnim sustavima: to su francuski i njemački model (Šikić i Staničić, 2011, p. 424). Nastavno na gore navedene karakteristike upravnih ugovora u ZUP-u, očito je da se hrvatski zakonodavac načelno opredijelio za francuski model uređenja upravnih ugovora, prema kojem modelu, upravnom ugovoru mora prethoditi upravni akt.⁸ Međutim, značajan utjecaj pri donošenju navedenog zakona je imala i njemačka pravna teorija, a što je uistinu i rezultiralo inkorporiranjem određenog broja odredbi iz njemačkog pravnog sustava, a posebice onih koje se odnose na ništetnost upravnog ugovora. (Đerđa, 2010a, p. 371).

U Francuskoj se upravnim ugovorom smatra svaki ugovor koji je usmjeren na obavljanje javne službe ili koji u ugovornom odnosu podjeljuje posebne ovlasti javnopravnom tijelu (Đerđa, 2010a, p. 354), pa su tako dvije najvažnije vrste: ugovori o koncesioniranoj javnoj službi (*délégation de service public*) te ugovori o javnim nabavama (*marché public*) (Staničić, 2016, p. 234). Iz navedenog proizlazi i temeljna karakteristika francuskog modela upravnih ugovora, a to je odnos subordinacije ugovornih strana, tj. činjenica da javnopravno tijelo uvijek stoji u nadređenom položaju prema drugoj stranci.⁹

Njemačko pravo također poznaje upravne ugovore, međutim oni se ne nazivaju izričito upravnim ugovorima, već se pojavljuju kao određena vrsta *javnopravnih* ugovora (Šikić i Staničić, 2011, p. 426; Medvedović, 2010, p. 52; Borković, 1993, p. 418). Upravni ugovori prema njemačkom pravu su oni ugovori koji se odnose na takvu pravnu situaciju na koju se primjenjuju pravila javnog prava (Staničić, 2016, p. 235). Za razliku od francuskog modela kod kojeg je neizbježna subordiniranost stranaka upravnog ugovora, u njemačkom modelu susrećemo klasifikaciju upravnih ugovora na dvije glavne vrste: na koordinirane (*Koordinationsrechtlicher Vertrag*) i subordinirane (*Subordinationsrechtlicher Vertrag*). Naime, koordinirani upravni ugovori su oni kod kojih nema odnosa podređenosti iz razloga što su ugovorne stranke jednakovrijedne (Detterbeck, 2009, p. 341-343), dok su prema paragrafu 54. s. 2. njemačkog Zakona o upravnom postupku (*Verwaltungsverfahrensgesetz*; dalje u tekstu VwVfG),¹⁰ subordinirani svi javnopravni ugovori koji se sklapaju između javnopravnog tijela i

⁸ Široku razradu temeljnih karakteristika i bitnih elemenata upravnih ugovora dala je upravo francuska teorija upravnog prava i praksa francuskog Državnog savjeta (*Conseil d'Etat*). Vidi primjerice Laubadère, A., Moderne, F., Delvolvé, P. (1983). *Traité des contrats administratifs*, Paris; Richer, L. (1991). *Les contrats administratifs*, Paris.

⁹ Đerđa dalje ističe kako upravo zbog nadređenog položaja javnopravnog tijela ono ima i određena autoritativna prava koja vrši prema drugoj stranci tijekom provedbe ugovora, a sve to bez intervencije upravnih sudova, s obzirom na to da se u Francuskoj uprava nikada ne javlja u ulozi tužitelja u upravnom sporu (Đerđa, 2010a, p. 355-356).

¹⁰ Zakon o upravnom postupku SR Njemačke (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) – dostupno na <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (pristupljeno: 18.3.2025.).

one fizičke ili pravne osobe u odnosu na koju bi umjesto sklapanja ugovora mogao biti donešen upravni akt.¹¹ Subordinirani ugovori se u Njemačkoj mogu dalje podijeliti na dvije temeljne podvrste: na ugovore o nagodbi (*Vergleichsvertrag*) i ugovore o razmjeni (*Austauschvertrag*) (Đerđa, 2008, p. 59).¹²

3. Nevaljanost ili ipak samo isključivo ništetnost upravnih ugovora?

Odmah treba istaknuti kako je hrvatski zakonodavac prilikom donošenja ZUP-a, odredbe o ništetnosti upravnih ugovora preuzeo iz njemačkog prava. Naime, njemački zakonodavac je vrlo detaljno regulirao pitanje pravne valjanosti upravnih ugovora, pa tako isti mogu biti valjani, pobjojni ili ništetni. Ništetni upravni ugovori ne proizvode nikakve pravne učinke, dok pobjojni proizvode pravne učinke sve dok ne budu stavljeni izvan snage (Đerđa, 2010a, p. 365-366). Nadalje, njemački zakonodavac u paragrafu 59. VwVfG-a propisuje dvije osnove ništetnosti upravnih ugovora. Tako je u stavku 1. propisano kako je ništetan *javnopravni* ugovor, ako ništetnost proizlazi iz odgovarajuće primjene odredbi njemačkog Građanskog zakonika (*Bürgerliches Gesetzbuch*; dalje u tekstu BGB).¹³ Đerđa ističe kako je ovdje riječ o slučajevima nedostatka poslovne sposobnosti stranke, ili nedostatka odgovarajuće ovlasti za zastupanje ako je ugovor u ime stranke sklopio zastupnik, ili zbog mana volje, odnosno ako stranka tvrdi da je ugovor sklopljen zbog prijetnje, nesporenja ili namjernim dovođenjem u zabludu, ili zbog nedostatka zakonom propisanog oblika, ili pak zato što je ugovor svojim sadržajem suprotan moralu, odnosno pravnom sustavu, ili ako je predmet ugovora činidba koja objektivno nije moguća, ili pak stoga što je ugovor zasnovan na pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju (Đerđa, 2010a, p. 366.). U stavku 2. iste odredbe njemački zakonodavac navodi i posebne razloge ništetnosti za subordinirane javnopravne ugovore.¹⁴ Posljednji, treći stavak navedenog paragrafa 59. VwVfG-a propisuje da, ako ništetnost pogađa samo dio javnopravnog ugovora, cijeli ugovor postaje ništetan ukoliko se bez toga dijela ugovor ne bi mogao sklopiti.

Već smo istaknuli kako su upravo gore citirane odredbe kojima je regulirano i riješeno pitanje pravne valjanosti upravnih ugovora u njemačkom pravu, preuzete u hrvatski pravni sustav prilikom reguliranja pitanja ništetnosti upravnih ugovora u Republici Hrvatskoj. Utoliko, iste svakako mogu poslužiti kao temelj za popunjavanje pravnih praznina koje se mogu

¹¹ Šikić i Staničić ovdje dodaju kako u subordinirane upravne ugovore spadaju i oni ugovori koje ne bi mogli zamijeniti upravni akti, ali se stranke prilikom sklapanja ugovora uistinu nalaze u određenom odnosu subordinacije (Šikić i Staničić, 2011, p. 427).

¹² Pojedini autori smatraju kako navedene dvije vrste ugovora ne postoje samo kao subordinirani upravni ugovori, nego da ugovori o nagodbi i ugovori o razmjeni mogu biti i koordinirani (Detterbeck, 2009, p. 343; Koprić i Đulabić, 2009, p. 87).

¹³ Građanski zakonik SR Njemačke (*Bürgerliches Gesetzbuch*) – dostupno na: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> (pristupljeno: 18.3.2025.).

¹⁴ Tako će biti ništetan javnopravni ugovor ove vrste i ako bi bio ništetan upravni akt odgovarajućeg sadržaja, ako bi upravni akt odgovarajućeg sadržaja bio nezakonit iz razloga koji nisu proceduralne ili formalne pogreške prema paragrafu 46. VwVfG-a (riječ je o tzv. nebitnim povredama pravila postupka i forme akta koji ne utječu na odluku o biti stvari) i to je bilo poznato ugovornim strankama, ako nisu bili ispunjeni uvjeti za sklapanje ugovora o nagodbi i upravni akt odgovarajućeg sadržaja bi bio nezakonit iz razloga koji nisu proceduralne ili formalne prirode prema paragrafu 46., te ako javnopravno tijelo prihvati ili zahtjeva od stranke protučinidbu koja nije dopuštena prema paragrafu 56. VwVfG-a koji uređuje ugovor o razmjeni (Đerđa, 2010a, p. 366.).

pojaviti u praksi i kao temelj glede tumačenja hrvatskih odredbi.¹⁵ Zbog svega navedenog, u hrvatskom pravnom sustavu, baš kao i u njemačkom, postoje dva razloga odnosno dvije osnove ništetnosti upravnih ugovora. Naime, Đerđa ističe kako treba razlikovati a) upravno-pravne i b) opće ugovorne pretpostavke (Đerđa, 2010, p. 331 i 332). Tako je kao prvi razlog ništetnosti upravnog ugovora, odredbom čl. 151. st. 1. ZUP-a propisana njegova protivnost rješenju radi izvršenja kojeg je sklopljen. Ovakva odredba je sasvim logična kada se uzme u obzir da se sukladno čl. 150. st. 1. ZUP-a, upravni ugovor može isključivo sklopiti o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar. Također, protivnost upravnog ugovora rješenju radi izvršavanja kojega je sklopljen, može se kao razlog ništetnosti izvesti i iz odredbe čl. 150. st. 2. ZUP-a, prema kojoj upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja.¹⁶ Kao drugi razlog, odredbom čl. 151. st. 2. ZUP-a određeno je da će upravni ugovor biti ništetan i iz razloga ništetnosti propisanih zakonom koji uređuje obvezne odnose. Riječ je naravno o razlozima ništetnosti propisanim ZOO-om.¹⁷

Općenito, u hrvatskoj pravnoj teoriji se navodi kako se za valjanost ugovora, odnosno pravnog posla zahtijevaju sljedeće pretpostavke: 1) pravna i poslovna sposobnost stranaka, 2) valjano i suglasno očitovanje volje, 3) moguća, dopuštena, određena ili određiva činidba, 4) dopuštena pobuda te u nekim slučajevima 5) određeni oblik pravnog posla (Klarić i Vedriš, 2014, p. 136-137). Dakle, pravni posao će biti nevaljan, ako se bilo koja od navedenih pretpostavki ne ostvari, pri čemu treba posebno istaknuti kako se u hrvatskom pravnom sustavu ZOO-om prihvaća dvodioba nevaljanih pravnih poslova na: a) ništetne i b) pobojne. Također, u teoriji se ističe kako posebno treba paziti na činjenicu da ZOO pod ništetnošću ugovora razumijeva *apsolutnu ništetnost*, a pod pobojnošću tzv. *relativnu ništetnost*.¹⁸ Nastavno na navedeno, Slakoper i Gorenc navode kako ništetnost postoji radi javnog interesa, a da pobojnost postoji u interesu strana pravnog posla (Slakoper i Gorenc, 2009, p. 314).

No zadržimo se na razlozima ništetnosti iz ZOO-a na koje upućuje ZUP u svom čl. 151. st. 2. Naime, ZOO u čl. 322. st. 1. općenito definira da su ništetni ugovori oni koji su protivni Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima ili moralu društva, osim ako cilj povrijeđenog pravila ne upućuje na neku drugu pravnu posljedicu ili ako zakon u određenom slučaju ne propisuje što drugo. Nadalje, kao razlozi ništetnosti javljaju se u ZOO-u još poslovna nesposobnost strana, nevaljanost i nesuglasnost očitovanja volje, nemogućnost, nedopuštenost, neodređenost odnosno neodredivost činidbe, nedopuštenost pobuda za sklapanje ugovora te u nekim slučajevima i nedostatak potrebnog oblika (Klarić i Vedriš, 2014, p. 138). Tako

¹⁵ Stoga ovdje još dodajmo kako njemački zakonodavac u paragrafu 58. VwVfg-a propisuje još dva uvjeta koji moraju biti zadovoljeni kako bi se javnopravni ugovori u pojedinim slučajevima smatrali valjanima. Naime, u stavku 1. navedene odredbe propisano je kako se ne može sklopiti javnopravni ugovor koji šteti pravima nekih trećih osoba bez njihovog pisanog pristanka (Šikić i Staničić, 2011, p. 428), dok je u stavku 2. određeno ako se umjesto upravnog akta za čije je donošenje sukladno zakonu potrebna suglasnost odnosno odobrenje drugog javnopravnog tijela, sklopi ugovor, takav ugovor neće biti valjan bez navedene suglasnosti odnosno odobrenja (Đerđa, 2010a, p. 367).

¹⁶ Upravni ugovor ne smije biti protivan niti prinudnim propisima, javnom interesu niti smije biti sklopljen na štetu trećih osoba. Ako upravni ugovor ima pravni učinak na prava trećih osoba, on će biti pravno valjan samo uz pisani pristanak tih osoba. Upravni ugovor se sklapa isključivo u pisanom obliku (*vidi* čl. 150. st. 2. – 4. ZUP-a). U slučaju neispunjavanja kojeg od gore navedenih zahtjeva, smatramo da bi osoba s pravnim interesom mogla u upravnom sporu (u kojem bi predmet bio ocjena zakonitosti sklapanja upravnog ugovora) tužbom protiv upravnog ugovora zahtijevati oglašavanje ništetnim upravnog ugovora.

¹⁷ Zaključno, ZUP u odredbi čl. 151. st. 3. dodatno uređuje da je ništetan upravni ugovor i kad je ništetan dio tog ugovora, osim ako bi ugovor proizvodio pravne učinke i bez tog dijela.

¹⁸ Prema ZOO, pobojnost u smislu nevaljanosti pravnog posla *ex nunc* ne postoji (Klarić i Vedriš, 2014, p. 137).

sukladno odredbi čl. 276. st. 1. ZOO-a, za sklapanje pravovaljanog ugovora, ugovaratelj mora imati poslovnu sposobnost koja se zahtijeva za sklapanje toga ugovora. Međutim, kao razlog ništetnosti je predviđena samo potpuna poslovna nesposobnost ugovaratelja.¹⁹ Nadalje, prema čl. 249. st. 3. ZOO-a, izjava volje za sklapanje ugovora mora biti učinjena slobodno i ozbiljno. Sukladno izričitoj odredbi čl. 279. st. 3. ZOO-a ugovor sklopljen uporabom sile prema ugovornoj strani ništetan je. Ništetnost ugovora zbog činidbe propisana je u odredbi čl. 270. st. 1. ZOO-a, kojom odredbom je predviđeno kako je ugovor ništetan kad je činidba nemoguća, nedopuštena, neodređena ili neodrediva.²⁰

Pored toga, zakonodavac izričito propisuje u čl. 285. st. 1. ZOO-a da prividan ugovor nema učinka među ugovornim stranama. Slično i kod pobude za sklapanje ugovora, u čl. 273. st. 2. ZOO-a određeno je da će ugovor biti bez učinka, ako je nedopuštena pobuda²¹ bitno utjecala na odluku jednog suugovaratelja da sklopi ugovor, a drugi ugovaratelj je pri tome to znao ili morao znati.²² Također, kao posljedicu nepoštivanja obvezatnosti oblika, ZOO u čl. 290. st. 1. propisuje da ugovor koji nije sklopljen u propisanom obliku nema pravni učinak, osim ako iz cilja propisa kojim je određen oblik ne proizlazi što drugo. Treba primijetiti kako se zakonodavac ovdje služi pojmovima „ugovor nema učinka“, „bez učinka“, „nema pravni učinak“, umjesto pojmom „ništetnosti“, ali unatoč neujednačenoj zakonskoj terminologiji možemo i moramo ustvrditi kako je nedvojbeno riječ o razlozima ništetnosti. U konačnici, i u čl. 151. st. 5. ZUP-a jasno je istaknuto da ništetan upravni ugovor *ne proizvodi pravne posljedice*.

No sada dolazimo do prvog u nizu pitanja i potencijalnog problema kada se radi o pitanju valjanosti, odnosno ništetnosti upravnih ugovora. Naime, u pravnoj teoriji se često kao razlog ništetnosti navode i određeni razlozi za koje je sudska praksa inače utvrdila kako se ne radi o razlozima koji dovode do ništetnosti ugovora, već da se u konkretnim slučajevima radi o posebnoj kategoriji nevaljanosti ugovora koja se naziva „*nepostojeći ugovori*“, tj. da u tim slučajevima dolazi do različitih pravnih posljedica u vidu da „*ugovor nije ni nastao*“. Utoliko je nesporno kako navedenu kategoriju nevaljanosti ugovora kao takvu treba jasno razlikovati od ništetnih i poboynih ugovora. Tako, sukladno odredbi čl. 275. ZOO-a, kada ugovor sklopi zastupnik pravne osobe bez suglasnosti nekog njezinog tijela, koja potreba suglasnosti je određena statutom, društvenim ugovorom ili pravilima pravne osobe i upisana u sudskom registru, smatrat će se da ugovor *nije sklopljen* (Klarić i Vedriš, 2014, p. 140). Isto tako, zakonodavac kod nesporeda u

¹⁹ Prema važećim propisima u Republici Hrvatskoj, takve su osobe samo maloljetne osobe (osim onih koji su sklopili brak) i punoljetne osobe koje su lišene poslovne sposobnosti. Međutim, sudska praksa je dodatno zauzela i sljedeći stav: „*lako bi se na prvi pogled moglo zaključiti da se zakon zadržava na razini poslovne sposobnosti u formalnom smislu, valja reći da je sudska praksa odavno u tumačenju navedene odredbe, kao i odgovarajuće odredbe prije važećeg Zakona o obveznim odnosima (NN 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 107/95, 7/96, 91/96, 112/99 i 88/01 - dalje: ZOO/91), a riječ je o čl. 56. st. 1. ZOO/91, te propise vezala uz sposobnost za rasuđivanje, dakle u suštini uz postojanje poslovne sposobnosti u naravi (tzv. prirodna poslovna sposobnost). Dakle, i kada nekome sudskom odlukom nije oduzeta poslovna sposobnost, a riječ je o osobi koja zbog svog narušenog duševnog stanja, a posebice nesposobnosti za rasuđivanje nije sposobna sklopiti i ocijeniti značaj ugovora, rečeno je da u takvim okolnostima valjani ugovor nije ni mogao nastati.*“ (Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske br. Revr-1150/2015-2 od 10.2.2016).

²⁰ Nastavno na navedeno, čl. 298. st. 1. i 2. ZOO-a propisano je kako je ništetan i ugovor u kojem je postavljen odgovorni ili raskidni uvjet protivan Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima ili moralu društva, odnosno ugovor sklopljen pod nemogućim odgovornim uvjetom.

²¹ Pobuda je nedopuštena kad je protivna Ustavu RH, prisilnim propisima ili moralu društva.

²² Besplatni ugovor nema pravni učinak i kad drugi ugovaratelj nije znao, ni morao znati da je nedopuštena pobuda bitno utjecala na odluku njegova suugovaratelja (čl. 273. st.3. ZOO-a).

čl. 282. ZOO-a izričito propisuje da *ugovor ne nastaje*, kad strane vjeruju da su suglasne, a ustvari među njima postoji nesporazum o pravnoj naravi ugovora ili o kojem bitnom sastojku ugovora.

Zbog čega je važno razlikovanje kategorija nevaljanih ugovora? Navedeno je vrlo važno iz procesnopravnih aspekata, odnosno zbog već istaknutih različitih pravnih posljedica do kojih dovode različiti razlozi nevaljanosti ugovora. Naime, Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, s ustavnom zadaćom osiguravanja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni,²³ u svojoj sudskoj praksi jasno ističe: „*Pravilno je pravno shvaćanje da je posljedica nesporazuma stranaka pri sklapanju ugovora da Ugovor nije niti nastao. Naime, odredbom čl. 282. Zakona o obveznim odnosima propisano je da kada stranke vjeruju da su suglasne, a ustvari među njima postoje nesporazum o pravnoj naravi ugovora ili o kojem bitnom sastojku ugovora, da ugovor ne nastaje. Stoga dakle, pogrešno je pravno shvaćanje da je posljedica nesporazuma stranka pri sklapanju Ugovora ništetnost toga Ugovora.*“ (Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Rev-2412/2010-2 od 14.01.2014.).²⁴ S obzirom na navedeno izričito razlikovanje u sudskoj praksi, ali i u teoriji između ništetnih i nepostojećih ugovora, postavlja se opravdano pitanje je li zakonodavac uređujući ništetnost upravnih ugovora u članku 151. st. 2. ZUP-a, odnosno upućujući na razloge ništetnosti propisane zakonom koji uređuje obvezne odnose, imao na umu i gore istaknute razloge nevaljanosti ugovora iz ZOO-a zbog kojih ugovori niti ne nastaju, odnosno smatra se da isti nisu ni sklopljeni. Mišljenja smo kako je zakonodavac zasigurno pri reguliranju ništetnosti upravnih ugovora u ZUP-u, imao na umu i navedene situacije nedostatka potrebne suglasnosti zastupniku od strane tijela pravne osobe, odnosno slučaj nesporazuma, a sve kao razloge koji dovode do nevaljanosti svih pravnih poslova, pa tako i upravnih ugovora. Naime, zauzimanje drugačijeg stajališta prema kojem bi privatnopravni ugovori zbog navedenih razloga bili nevaljani, a upravni ugovori valjani, samo zbog toga što se ne radi isključivo o razlozima ništetnosti na koje izričito upućuje zakonodavac, već o razlozima zbog kojih ugovori niti ne nastaju, smatramo pravno, ali životno i logički neodrživim.²⁵

Međutim, ako prihvatimo gornje stajalište da se navedeni razlozi nevaljanosti odnose i na upravne ugovore, sada se postavlja daljnje pitanje kako u navedenim situacijama postaviti tužbeni zahtjev, a sve s obzirom na to da zakonodavac u ZUP-u govori samo o ništetnosti upravnih ugovora, a isto tako je u ZUS-u čl. 38. st. 2. toč. 4. izričito propisano da se u upravnom sporu tužbom može zahtijevati samo *oglašivanje ništetnim upravnog ugovora*.²⁶ Dakle, u upravnom sporu se ne može tužbenim zahtjevom tražiti utvrđivanje da upravni ugovor *nije*

²³ Vidi čl. 116. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14 (dalje u tekstu: Ustav RH).

²⁴ Slično tome, Vrhovni sud Republike Hrvatske u svojoj presudi broj: Rev-188/2012 od 1.12.2015. ističe sljedeće: „*Revidentica je međutim ustala konstitutivnom tužbom tražeći da sud svojom odlukom ugovor o kupoprodaji poništi, a ne deklaratornom tužbom da sud utvrdi (deklarira) da je ugovor nepostojeći. Sud doduše nije vezan pravnom osnovom tužbe, ali jeste vezan tužbenim zahtjevom, jer u parničnom postupku sud odlučuje u granicama zahtjeva koji su stavljeni u postupku. Nižestupanjski sudovi su dakle mogli odlučiti samo o osnovanosti tužbenog zahtjeva kojeg je istakla tužiteljica, tj. da sud poništi ugovor o kupoprodaji, a ne i o nekom drugom zahtjevu. Nisu dakle bili ovlašteni deklaratornom presudom utvrditi da je ugovor nepostojeći, sve i kada bi rezultati postupka ukazivali na to da tužiteljici pripada pravo tražiti da sud utvrdi da je nepostojeći, jer tužiteljica to nije tražila.*“

²⁵ Navedeno stajalište bi u potpunosti bilo protivno načelu vladavine prava kao najvišoj vrednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske (čl. 3. Ustava RH), odnosno protivno njezinom sastavnom zahtjevu za pravnom sigurnošću.

²⁶ Također, sukladno čl. 117. st. 5. ZUS-a, ako upravni sud utvrdi da je upravni ugovor ništetan, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i ugovor oglasiti ništetnim.

sklopljen ili da nije ni nastao. Može se reći kako na navedeno pitanje nema u potpunosti točnog odgovora u praksi. Naime, ukoliko se zauzme stajalište da u navedenim slučajevima ne preostaje ništa drugo nego postupiti po izričitim odredbama ZUS-a i tužbeni zahtjev postaviti na oglašivanje ništetnosti upravnog ugovora, pa čak i u slučaju pravomoćnog usvajanja takvog tužbenog zahtjeva, ostaje otvoreno pitanje kakvo bi u konačnici shvaćanje zauzeo Vrhovni sud Republike Hrvatske u povodu izvanrednog pravnog lijeka, odnosno eventualnog zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke.²⁷ No prihvaćanje i druge opcije, po kojoj bi se u upravnom sporu u navedenim situacijama mogao postaviti tužbeni zahtjev na oglašivanje nepostojanja upravnog ugovora, umjesto na oglašivanje ništetnosti, također dovodi do bezizlazne situacije. Naime, upravni sud bi vrlo jednostavno (a možemo slobodno reći i opravdano) mogao ustvrditi kako je tako postavljeni tužbeni zahtjev u izričitoj protivnosti s odredbom čl. 38. st. 2. ZUS-a te rješenjem odbaciti tužbu jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, a navedeno s obrazloženjem da je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora, odnosno da je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora, sve s pozivom na odredbe čl. 46. st. 1. toč. 4. i 7. ZUS-a.²⁸

Upravo iz gore navedenih razloga, ovu dvojbu odnosno pitanja koja se ovdje postavljaju ne može na zadovoljavajući način riješiti sama sudska praska. To može učiniti samo i isključivo zakonodavac izmjenama i dopunama ZUP-a i ZUS-a. Naime, propisivanjem *nevaljanosti* upravnih ugovora, umjesto isključivo i precizno samo njihove *ništetnosti*, odnosno upućivanjem na *razloge nevaljanosti* propisane zakonom koji uređuje obvezne odnose (ZOO), umjesto isključivog upućivanja samo na *razloge ništetnosti* iz ZOO-a, u odredbi čl. 151. ZUP-a, zakonodavac bi sve navedene dvojbe jednostavno otklonio i dao jasne odgovore na gore postavljena pitanja.²⁹ U tom smislu, izmjene i dopune ZUP-a bi naravno trebale biti popraćene i odgovarajućim izmjenama i dopunama ZUS-a. Preciznije radi se o odredbama čl. 38. st. 2. toč. 4. te čl. 117. st. 5. ZUS-a, koje bi trebale omogućiti da se u upravnom sporu tužbom može zahtijevati, kako deklaratorno oglašivanje nevaljanosti upravnog ugovora iz svih razloga nevaljanosti propisanih zakonom koji uređuje obvezne odnose, tako i njegovo konstitutivno poništenje.

3.1. Mogu li upravni ugovori biti pobjojni?

Slično gore navedenom, može se dodatno postaviti pitanje je li zakonodavac kod upravnih ugovora prilikom upućivanja na razloge ništetnosti propisane zakonom koji uređuje obvezne odnose imao na umu i razloge pobjojnosti koji dovode do poništenja ugovora. Dakle, postavlja se pitanje mogu li upravni ugovori biti pobjojni. Činjenica je da je hrvatski zakonodavac preuzeo odredbe o ništetnosti upravnih ugovora iz njemačkog prava, a već smo istaknuli kako u Njemačkoj upravni ugovori mogu biti valjani, ništetni ili pobjojni te da

²⁷ Naime, skoro je pa nemoguće iti pomisliti da bi u ovakvim situacijama Vrhovni sud Republike Hrvatske odstupio od svoje ustaljene prakse i dopustio da se upravni ugovori zbog istaknutih razloga nevaljanosti *oglašivaju ništetnim* u upravnom sporu, a da se privatnopravni ugovori u građanskoj parnici iz istih razloga *utvrđuju nepostojećim*, s obzirom na to da bi ovakvim stajalištem najviši sud RH nesporno povrijedio svoju ustavnu zadaću osiguranja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njenoj primjeni.

²⁸ Sličan stav zauzima i Upravni sud u Rijeci u rješenju poslovni broj: Us I-1041/2022-2 od 21. lipnja 2023.

²⁹ Tako je primjerice već i postupio u samoj odredbi čl. 150. st. 3. ZUP-a prema kojoj upravni ugovor koji ima pravni učinak na prava trećih osoba, neće biti pravno valjan bez pisanog pristanka tih osoba.

pobojni upravni ugovori, za razliku od nišetnih, proizvode pravne učinke sve dok ne budu stavljeni izvan snage. Štoviše, Đerđa prilikom navođenja razloga nišetnosti propisanih nje-mačkim BGB-om, navodi među ostalim i one razloge koji su prema hrvatskom propisu koji uređuje obvezne odnose, odnosno prema ZOO-u, razlozi pobojnosti ugovora, a ne njihove nišetnosti (Đerđa, 2010a, p. 365-366). Sve navedeno govori u prilog tome da i u hrvatskom pravu upravni ugovori mogu biti pobojni.

Koji su to razlozi pobojnosti ugovora propisani zakonom koji uređuje obvezne odnose? Prema čl. 330. ZOO-a, ugovor je pobojan kad 1) ga je sklopila strana ograničeno poslovno spo-sobna, 2) kad je pri njegovu sklapanju bilo mana volje (ali ne svih, već su to zabluda, prijevara i prijetnja) te 3) kad je to određeno u ZOO-u ili posebnim propisima³⁰ (Slakoper i Gorenc, 2009, p. 333). Tako ograničeno poslovno sposobna osoba, može bez odobrenja svoga zakonskog zastupnika sklapati samo one ugovore čije joj je sklapanje zakonom dopušteno, odnosno sve one ugovore čije joj sklapanje odlukom suda o djelomičnom lišenju poslovne sposobnosti nije zabranjeno. Ostali ugovori tih osoba su pobojni, ako su sklopljeni bez odobrenja zakonskog zastupnika.³¹ Nadalje, sukladno odredbi čl. 279. st. 1. ZOO-a, ako je ugovorna strana ili netko treći nedopuštenom prijetnjom izazvao opravdani strah³² kod druge strane tako da je ona zbog toga sklopila ugovor, druga strana može zahtijevati da se ugovor poništi. Slično i odredba čl. 280. st. 2. ZOO-a propisuje da strana koja je u zabludi može zahtijevati poništaj ugovora zbog bitne zablude.³³ Konačno, kod prijevara ako jedna strana izazove zabludu kod druge strane ili je održava u zabludi u namjeri da je time navede na sklapanje ugovora, druga strana može zahti-jevati poništaj ugovora i onda kad zabluda nije bitna (čl. 284. st. 1. ZOO-a). Prijevara utječe na sam ugovor i ako je prijevaru učinila treća osoba, a druga ugovorna strana je u vrijeme sklapa-nja ugovora znala ili morala znati za prijevaru.³⁴

Zbog čega je važno razlikovanje između nišetnosti i pobojnosti ugovora? Već smo rekli kako pobojni (*relativno nišetni*) ugovori stvaraju namjeravane pravne učinke kao i oni valjani, ali da se ti učinci mogu, iz propisima predviđenih razloga i u predviđenom roku, poništiti. Dakle, takvi se ugovori do poništenja po svojim učincima ne razlikuju od valjanih, a ako rok za njihovo poništenje protekne, oni konvalidiraju i postaju valjani. Posljedice poništenja, u slučaju da pobojan ugovor bude poništen, su identične kao i kod nišetnih ugovora i nastupaju *ex tunc*, odnosno od dana njegova sklapanja, a ne od trenutka poništenja. Isto tako, za razliku od nišet-nosti, pobojnost ne nastupa po samome zakonu već je potrebno podignuti tužbu na pobijanje odnosno tužbu radi poništenja ugovora. U slučaju da je tužba osnovana, sud će konstitutivnom presudom poništiti ugovor koji je do tada bio valjan i tek će time prestati postojati pravni učinci tog ugovora (Klarić i Vedriš, 2014, p. 153; Slakoper i Gorenc, 2009, p. 331-332).

³⁰ Kao primjer posljednje navedenog razloga može se istaknuti prekomjerno oštećenje iz čl. 375. ZOO-a, kao pose-ban razlog pobojnosti naplatnih ugovora, međutim isti neće biti predmet detaljnije analize u ovom radu.

³¹ S tim da takvi ugovori mogu biti osnaženi naknadnim odobrenjem zakonskog zastupnika (čl. 276. st. 2. i 3. ZOO-a).

³² Prema odredbi čl. 279. st. 2. ZOO-a, strah se smatra opravdanim ako se iz okolnosti vidi da je ozbiljnom opasnošću ugrožen život, tijelo ili drugo značajno dobro ugovorne strane ili treće osobe.

³³ Prema odredbi čl. 280. st. 1. ZOO-a, zabluda je bitna ako se odnosi na objekt ugovora, bitna svojstva objekta ugo-vora, na osobu s kojom se sklapa ugovor ako se sklapa s obzirom na tu osobu, a i na okolnosti koje se po običajima u prometu ili po namjeri strana smatraju odlučnim, a strana koja je u zabludi ne bi inače sklopila takav ugovor. Isto tako, čl. 281. ZOO-a propisano je da će se kod besplatnog ugovora bitnom zabludom smatrati i zabluda o pobudi koja je bila odlučna za preuzimanje obveze.

³⁴ U slučaju besplatnog ugovora, on se može poništiti kad je prijevaru učinila treća osoba, bez obzira na to je li druga ugovorna strana u vrijeme sklapanja ugovora znala ili morala znati za prijevaru (čl. 284. st. 3. i 4. ZOO-a).

Dakle, pored gore istaknutih različitih pravnih posljedica, ponovno se dolazi i do različitih procesnopravnih aspekata, kao što je to već i bio slučaj kod usporedbe ništetnih te nepostojećih ugovora. Zbog toga ponovno ukazujemo na sudsku praksu najvišeg suda u Republici Hrvatskoj u kojoj se navodi sljedeće: „U prvom redu revidentu valja odgovoriti da on u ovom postupku i nije podnio tužbu koja sadrži tužbeni zahtjev radi utvrđenja ništavosti nekog pravnog posla. Pogrešno je također shvaćanje tužitelja da bi prisila, odnosno nedopuštena prijetnja iz Zakona o obveznim odnosima kao mana volje prilikom sklapanja ugovora imala za posljedicu ništavost već pobojnost ugovora, a što i predstavlja sadržaj tužbenog zahtjeva.” (Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Revr-842/2007-2 od 29.4.2008.).³⁵ S obzirom na istaknuto razlikovanje u sudskoj praksi te pravnoj teoriji, ali i u samom zakonskom tekstu između ništetnih i poboynih ugovora, preostaje nam dati odgovor na pitanje je li zakonodavac uređujući nevaljanost upravnih ugovora, odnosno upućujući u odredbi čl. 151. st. 2. ZUP-a na razloge ništetnosti propisane zakonom koji uređuje obvezne odnose, imao na umu i razloge poboynosti ugovora iz ZOO-a zbog kojih se isti mogu poništiti. Kao i ranije kod nepostojećih ugovora, ostajemo u cijelosti pri istaknutoj argumentaciji koja je primjenjiva i na navedene situacije te smo mišljenja da je zakonodavac pri reguliranju razloga ništetnosti upravnih ugovora u ZUP-u imao na umu sve razloge koji općenito dovode do njihove nevaljanosti, a samim time i razloge poboynosti ugovora u vidu ograničene poslovne sposobnosti stranaka, prijetnje, zablude i prijevare.

Stoga se i ovdje postavlja ponovno slično pitanje. Može li se u upravnom sporu upravni ugovor *poništiti*, s obzirom na to da odredbe čl. 38. st. 2. te čl. 117. st. 5. ZUS-a predviđaju samo *oglašivanje ništetnim* upravnog ugovora? Za odgovor na navedeno pitanje možemo potražiti pomoć u Zakonu o koncesijama (NN 69/17, 107/20; dalje u tekstu: ZK), točnije u njegovoj odredbi čl. 70. toč. 4. ZK-a koja predviđa da koncesija prestaje pravomoćnošću sudske odluke kojom se ugovor o koncesiji *utvrđuje ništetnim* ili se *poništava*. Dakle, nesporno je da i sami zakonodavac izričito razlikuje razloge ništetnosti i poboynosti ugovora o koncesiji. Isto tako je nesporno da je ugovor o koncesiji upravni ugovor (Šikić i Staničić, 2011) i da je kao takav štoviše izričito određen zakonom.³⁶ Navedena važeća odredba o načinima prestanka koncesije je u cijelosti preuzeta iz starog Zakona o koncesijama iz 2012. godine (NN 143/12; dalje u tekstu: ZK/12), odnosno preciznije riječ je o njegovoj ranijoj odredbi čl. 44. Do stupanja na snagu sada važećeg ZK-a, citirana odredba i nije bila problematizirana, s obzirom na to da je prema ranijoj odredbi čl. 49. st. 4. ZK/12-a za rješavanje sporova iz ugovora o koncesiji isključivo bio mjesno nadležan *trgovački sud* prema sjedištu davatelja koncesije, ako stranke nisu ugovorile arbitražno rješavanje sporova. Međutim, stupanjem na snagu novog ZK-a 2017. godine, ugovori o koncesiji su proglašeni upravnim ugovorima te je čl. 97. st. 1. ZK-a propisano da je za rješavanje sporova koji nastanu ili bi mogli nastati iz ugovora o koncesiji izričito nadležan mjesno nadležan *upravni sud* prema sjedištu davatelja koncesije.

Kako onda pred nadležnim upravnim sudom poništiti upravni ugovor u upravnom sporu, primjerice kako poništiti ugovor o koncesiji? Naime, kao što je već više puta istaknuto, u

³⁵ Drugim riječima, u slučaju postojanja razloga poboynosti kod nekog ugovora, postavljanje deklaratornog tužbenog zahtjeva na utvrđenje ništetnosti u građanskoj parnici, umjesto konstitutivnog tužbenog zahtjeva na poništenje ugovora, dovesti će do njegovog odbijanja.

³⁶ Činjenica da je ugovor o koncesiji upravni ugovor, izričito je određena zakonom i to odredbama čl. 3. st. 3., 4. i 5. te čl. 5. st. 1. toč. 7. ZK-a.

upravnom sporu se prema važećem ZUS-u ne može tužbom zahtijevati *poništanje* upravnog ugovora, već se može samo zahtijevati njegovo *oglašivanje ništetnim*. Zadovoljavajuće rješenje, odnosno točan odgovor na navedeno pitanje, nam ne može dati ni sudska praksa koja se ponovno nalazi u bezizlaznoj situaciji, a sve nastavno na raniju identičnu argumentaciju kao i kod nepostojećih ugovora. Ponavljamo, rješenje i odgovor može dati isključivo zakonodavac izmjenama i dopunama ZUS-a. Naime, zakonodavnom intervencijom je potrebno u čl. 38. st. 2. ZUS-a dodatno predvidjeti mogućnost da se tužbom u sporu, pored oglašivanja ništetnim upravnog ugovora ili izvršavanja obveza iz upravnog ugovora, može zahtijevati i *poništanje* upravnog ugovora, a što bi naravno bilo moguće u slučaju postojanja razloga poboynosti kod predmetnih ugovora. Utoliko bi i u odredbi čl. 117. ZUS-a bilo potrebno dodatno propisati da će *upravni sud ako utvrdi da je upravni ugovor pobojan, presudom usvojiti tužbeni zahtjev i ugovor poništiti*.

4. Pravne posljedice nevaljanosti upravnih ugovora

U hrvatskoj pravnoj doktrini se ističe kako zakonodavac u ZUP-u prilikom uređenja upravnih ugovora, nije uredio pravni odnos između javnopravnog tijela i ugovorne stranke u slučaju njegove ništetnosti (Đerđa, 2010, p. 332), odnosno u nastavku će se govoriti o pravnim posljedicama u svim slučajevima nevaljanosti upravnog ugovora. Medvedović među prvim opravdano navodi kako bi se u slučaju ništetnosti upravnog ugovora trebala primijeniti opća pravna pravila o posljedicama ništetnosti koja su propisana zakonom koji uređuje obvezne odnose, odnosno konkretnije, trebala bi se primijeniti odredba čl. 323. ZOO-a prema kojoj bi svaka ugovorna stranka bila dužna vratiti drugoj sve ono što je primila na temelju takvog ugovora, a ako to ne bi bilo moguće, ili ako bi se narav onoga što je ispunjeno protivilo vraćanju, imala bi se dati odgovarajuća naknada u novcu, prema cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke, osim ako zakon ne bi što drugo određivao (Medvedović, 2010, p. 54). Nadalje, ugovaratelj koja bi bio kriv za sklapanje ništetnog ugovora odgovarao bi svome suugovaratelju za štetu koju trpi zbog ništetnosti ugovora, u slučaju da ovaj nije znao ili prema okolnostima nije morao znati za postojanje uzroka ništetnosti (čl. 323. st. 2. ZOO-a).

Ovdje je potrebno dodati kako sukladno odredbama čl. 47. st. 3. i čl. 134. st. 1. ZUS-a upravni sudovi paze po službenoj dužnosti na razloge ništetnosti upravnih ugovora, dok ZOO u odredbi čl. 327. još propisuje da se na ništetnost može pozivati svaka zainteresirana stranka, uključujući i državnog odvjetnika. Zaključno, ZOO u čl. 328. propisuje da se pravo na isticanje ništetnosti ne gasi, koje pravilo bi trebalo primjenjivati i kod ništetnosti upravnih ugovora u upravnom sporu.

S obzirom na nedostatak pravnog uređenja u ZUP-u, a nastavno na navedenu argumentaciju, smatramo kako bi isto tako i u slučaju poboynosti upravnih ugovora trebalo primijeniti pravila o posljedicama poništaja propisanim ZOO-om. Štoviše, nema razlike glede pravnih posljedica između ništetnih ugovora i onih koji nastaju poništavanjem poboynih ugovora. Naime, u oba slučaja posljedice nastupaju *ex tunc*, odnosno od dana sklapanja ugovora te se svode na obvezu povrata u prijašnje stanje (restituciju) i na odgovornost za štetu (Klarić i Vedriš, 2014, p. 176; Slakoper i Gorenc, 2009, p. 344-345). Tako prema odredbi čl. 332. ZOO-a, ako je na temelju ugovora koji je poništen nešto bilo ispunjeno, ima se vratiti, a ako to nije moguće, ili ako se narav onoga što je ispunjeno protivi vraćanju, ima se dati odgovarajuća naknada u

novcu, prema cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke.³⁷ Isto tako, ugovaratelj na čijoj je strani uzrok pobjojnosti odgovoran je svom suugovaratelju za štetu koju trpi zbog poništaja ugovora, ako ovaj nije znao ni morao znati za postojanje uzroka pobjojnosti ugovora.³⁸

No za razliku od prava na isticanje ništetnosti, ovdje je vrlo važno istaknuti kako pravo zahtijevati poništaj ugovora ima samo ugovorna strana u čijem je interesu ustanovljena pobjojnost (čl. 331. st. 1. ZOO-a). Štoviše, prema čl. 335. ZOO-a pravo zahtijevati poništaj pobjojnog ugovora prestaje protekom roka od jedne godine od saznanja za razlog pobjojnosti, odnosno od prestanka prisile (subjektivni rok), a navedeno pravo u svakom slučaju prestaje istekom roka od tri godine od dana sklapanja ugovora (objektivni rok).

Zbog svega navedenog, smatramo kako bi i u slučajevima poništavanja pobjojnih upravnih ugovora trebalo na odgovarajući način primjenjivati gore istaknuta pravila propisana zakonom koji uređuje obvezne odnose, i to kako glede osoba koje bi bile ovlaštene zahtijevati da se upravni ugovor poništi, tako i glede rokova u kojima bi pravo na poništaj prestajalo.³⁹ Utoliko zaključujemo kako bi reguliranje ovih pravnih odnosa, odnosno popunjavanje istaknutih pravnih praznina, trebalo riješiti dopunjavanjem odredbi glede nevaljanosti upravnih ugovora u ZUP-u i to njegovim detaljnijim uređivanjem ili općim upućivanjem na odredbe zakona kojim se uređuju obvezni odnosi.

5. Podnositelji tužbe na utvrđenje ništetnosti upravnih ugovora

Konačno, može se postaviti i pitanje tko je sve ovlašten upravnom sudu podnijeti tužbu na utvrđenje (oglašivanje) ništetnosti upravnog ugovora. Naime, sukladno odredbi čl. 151. st. 4. ZUP-a, ništetnost upravnog ugovora utvrđuje sud nadležan za upravne sporove na temelju tužbe stranke ili javnopravnog tijela. Strogim jezičnim tumačenjem citirane odredbe, proizašao bi zaključak kako tužbu dakle mogu podnijeti samo i isključivo stranke predmetnog upravnog ugovora. Smatramo kako ovakvo strogo tumačenje nije pravno prihvatljivo, a sve uzimajući u obzir činjenicu da je sami zakonodavac u ZUS-u propisao da upravni sud na razloge ništetnosti upravnog ugovora pazi po službenoj dužnosti (čl. 47. st. 3. ZUS-a). Isto tako, zakonodavac prilikom reguliranja razloga ništetnosti u ZUP-u odredbom čl. 151. st. 2. upućuje na odredbe ZOO-a, a koji jasno propisuje da se na razloge ništetnosti može pozvati svaka zainteresirana osoba, uključujući i državnog odvjetnika te se to pravo na isticanje ništetnosti ne gasi (čl. 327. i 328 ZOO-a). Utoliko se slažemo sa Staničićem koji drži da bi i prema važećim zakonskim odredbama svaka zainteresirana treća osoba koja za to ima valjani

³⁷ Ovdje je čl. 333. ZOO-a predviđena iznimka u slučaju poništaja ugovora zbog ograničene poslovne sposobnosti jednog ugovaratelja, u kojem slučaju suugovaratelj takve osobe može zahtijevati vraćanje samo onoga dijela ispunjenja koji se nalazi u imovini ograničeno poslovno sposobne osobe ili je upotrijebljen u njezinu korist, a i onoga što je namjerno uništeno ili otuđeno.

³⁸ Ovdje je čl. 334. ZOO-a ponovno kao iznimka predviđena odgovornost ograničeno poslovne sposobne osobe koja će odgovarati za štetu samo ako je lukavstvom uvjerila svog suugovaratelja da je poslovno sposobna.

³⁹ Glede navedene problematike, u pravnoj doktrini se još postavlja i pitanje načina otklanjanja štetnih posljedica nevaljanih upravnih ugovora u odnosu na treće osobe, sve uzimajući u obzir da se ovakvi ugovori sklapaju u području upravne djelatnosti, pa se opravdano može pretpostaviti da će većina upravnih ugovora, pa i onih nevaljanih, imati bilo izravne, bilo neizravne učinke na prava i pravne interese trećih osoba (Đerđa, 2010a, p. 374; Medvedović, 2010, p. 54).

pravni interes, sukladno odredbi čl. 46. st. 1. toč. 2. ZUS-a, mogla u upravnom sporu tužbom zahtijevati oglašivanje upravnog ugovora ništetnim (Staničić, 2016, p. 242-243).⁴⁰

Također, potrebno je upozoriti i na već sada postojeću neprikladnost odredbe čl. 151. st. 4. ZUP-a odnosno njezinu neusklađenost s odredbama ZUS-a, a koja time automatski dovodi i do njene pravne neprovedivosti u praksi. Tako bi se prema ovoj odredbi u upravnom sporu obje ugovorne strane trebale moći naći u ulozi tuženika. Međutim, s obzirom na postojeće odredbe ZUS-a, postavlja se pitanje može li u upravnom sporu radi oglašivanja ništetnosti upravnog ugovora tužitelj biti javnopravno tijelo, a tuženik stranka tog ugovora kao u pravilu privatnopravna osoba. Naime, odredba čl. 19. ZUS-a izričito propisuje da u upravnom sporu tuženik uvijek mora biti javnopravno tijelo. S obzirom na potrebe koje očito proizlaze iz upravne prakse, bit će nužno da zakonodavac intervenira s daljnjim izmjenama i dopunama ZUS-a, tako da omogućiti da se i privatna osoba kao stranka upravnog ugovora može naći u položaju tuženika u upravnom sporu (Đerđa i Šikić, 2012, p. 139).

6. Zaključak

U radu se detaljno analizira pravni okvir ništetnosti upravnih ugovora u Republici Hrvatskoj, pri čemu je posebno problematizirana odredba čl. 151. st. 2. ZUP-a kojom zakonodavac kod ništetnosti upravnih ugovora upućuje na razloge ništetnosti koji su propisani zakonom koji uređuje obvezne odnose (ZOO), kao i činjenica da je zakonodavac u ZUP-u u cijelosti propustio urediti pravne odnose između javnopravnih tijela i ugovornih stranaka u slučaju ništetnosti upravnih ugovora. Predmetna odredba je naime, preuzeta iz njemačkog pravnog sustava. Najprije govoreći u čl. 150. ZUP-a o pravnoj valjanosti upravnog ugovora, a potom u čl. 151. ZUP-a o ništetnosti istog, zakonodavac je stvorio pravnu dilemu zbog koje se postavlja opravdano pitanje je li zakonodavac navedenom odredbom o razlozima ništetnosti upravnih ugovora iz zakona koji uređuje obvezne odnose (ZOO) imao na umu zapravo sve razloge nevaljanosti ugovora ili isključivo razloge ništetnosti. Mišljenja smo kako su životne i moguće činjenične situacije u kojima će se postaviti pitanje valjanosti upravnih ugovora upravo zbog pojave onih razloga koji ne dovode do njihove ništetnosti, već inače u građanskopravnim odnosima dovode do poboynosti ugovora ili čak do nepostojanja istih, odnosno utvrđenja da ugovori nisu sklopljeni ili da nisu ni nastali. Jesu li takvi upravni ugovori valjani? Smatramo da nisu te da je zakonodavac pri reguliranju ništetnosti upravnih ugovora u ZUP-u imao na umu zapravo sve razloge nevaljanosti ugovora propisane zakonom koji uređuje obvezne odnose. Naime, zauzimanje stajališta prema kojem bi privatnopravni ugovori zbog istih razloga bili nevaljani, a upravni ugovori valjani, smatramo pravno neodrživim jer bi navedeno bilo u potpunosti protivno načelu vladavine prava i njezinom zahtjevu za pravnom sigurnošću.

S obzirom na to da sklapanju upravnih ugovora prethodi upravni postupak, u daljnjim istraživanjima će biti potrebno razmotriti na koje sve načine se gore analizirani razlozi poboynosti

⁴⁰ Radi otklanjanja bilo kakvih daljnjih dvojbi, bilo bi potrebno zakonskim izmjenama i dopunama jasno proširiti mogućnost kontrole nad sklapanjem i izvršavanjem upravnih ugovora i to na način da se izričito propiše da zakonitost ovakvog ugovora mogu osporavati sve osobe koje su sudjelovale u postupku koji je prethodio njihovu sklapanju (Racca i Cavallo Perin, 2013, p. 293).

(zabluda, prijevara, prijetnja, ograničena poslovna sposobnost stranke) i razlozi koji dovode do nepostojanja samog ugovora (nesporazum, nedostatak potrebne suglasnosti zastupniku od strane tijela pravne osobe) mogu manifestirati i u kojem trenutku. Sigurni smo da unatoč tome koliko god pretpostavljali kako do pojedinih situacija neće doći jer jednostavno možda nisu učestale kao takve, svakodnevni život i pravo nas uvijek nekako uspiju iznenaditi s takvim činjeničnim supstratom na koji zakonodavstvo onda nema adekvatan odgovor. Štoviše, navedeno će svakako dobiti na značenju u slučaju eventualnog širenja zastupljenosti upravnih ugovora u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske, a za što se primjerice hrvatska pravna doktrina posebno zalaže u slučaju Zakona o javnoj nabavi (NN 120/16, 114/22), odnosno po pitanju njime reguliranih ugovora o javnoj nabavi (Turudić, 2018).

Utoliko smo istaknuli kako ZUS u svojim odredbama čl. 38. st. 2. i čl. 117. st. 5. predviđa isključivo i samo oglašivanje upravnog ugovora ništetnim, pa je u slučaju prihvaćanja gornjih stajališta potrebno navedeni zakonski propis izmijeniti i dopuniti na predložene načine. Također, u nedostatku bilo kakvih odredbi u ZUP-u o pravnim posljedicama nevaljanosti upravnih ugovora, uputili smo na odgovarajuću primjenu općih pravnih pravila o navedenim posljedicama koja su propisana zakonom koji uređuje obvezne odnose (ZOO) jer jednostavno u postojećoj situaciji ništa drugo ni ne preostaje. Opreza radi, treba istaknuti kako se time ni na koji način ne zalažemo za izjednačavanje građanskopravnih i upravnih ugovora, već se štoviše zalažemo za njihovo jasno razlikovanje te nedvojbeno smještanje upravnih ugovora u domenu javnog prava.⁴¹ To će pak biti moguće izmjenama i dopunama ZUP-a koje će omogućiti jednoliku kontrolu zakonitosti svih upravnih ugovora.

LITERATURA

1. Aviani, D. (2013). Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 2, str. 351-370.
2. Aviani, D., Đerđa, D. (2011). Aktualna pitanja pravnog uređenje upravnih ugovora u hrvatskom pravu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48, 3, str. 475-486.
3. Borković, I. (1993). Upravni ugovori. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god 30/2, str. 417.-434.
4. Britvić Vetma, B.; Ofak, L.; Staničić, F. (2023). Što donosi Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima? *Informator* (Zagreb), Vol. 6813; str. 13-18.
5. Crnković, M. (2014.) Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 14., br. 4., str. 1035-1056.
6. Derđa, D. (2008). Posebnosti upravnih ugovora, *Hrvatska pravna revija*, br. 10, str. 58-69.
7. Đerđa, D. (2010). *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb.
8. Đerđa, D. (2010a). Upravni ugovori, u: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Zagreb, Godišnjak 17 – 2010., str. 351-384.

⁴¹ Građanskopravni ugovori se temelje na načelu dispozitivnosti gdje su ugovorne strane ravnopravne te su ciljevi stranaka privatnopravne naravi. Upravni ugovori imaju pak drugačije karakteristike od ugovora građanskog prava. Njihove osnovne karakteristike su postojanje javnog interesa te subordinacija ugovornih stranka i to naravno nadređenost javnopravnog tijela nad drugom ugovornom strankom.

9. Đerđa, D., Šikić, M. (2012). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb.
10. Detterbeck, S. (2009). *Öffentliches Recht*, Verlag Franz Vahlen, München.
11. Građanski zakonik SR Njemačke (*Bürgerliches Gesetzbuch*) – dostupno na: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> (pristupljeno: 18.3.2025.)
12. Ivančević, V. (1969). Teorija administrativnog ugovora. u: Aleksandar Goldštajn, *Investicije*. Zagreb: Informator.
13. Klarić, P., Vedriš, M. (2014). *Građansko pravo. Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo*, XIV. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb.
14. Koprić, I., Đulabić, V. (2009). Europeizacija hrvatskog upravnog postupnog prava. u: *Novi Zakon o općem upravnom postupku*, Informator, Zagreb, str. 77-98.
15. Laubadère, A., Moderne, F., Delvolvé, P. (1983). *Traité des contrats administratifs*, Paris
16. Medvedović, D. (2010). Bitne razlike novog ZUP-a prema prijašnjem ZUP-u, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Informator, Zagreb, str. 397. - 432.
17. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske br. Revr-1150/2015-2 od 10.2.2016.
18. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Rev-188/2012 od 1.12.2015.
19. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Revr-842/2007-2 od 29.4.2008.
20. Racca, G. M., Cavallo Perin, R. (2013). Material Amendments of Public Contracts during their Terms. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 8, br. 4., str. 279-293.
21. Richer, L. (1991). *Les contrats administratifs*, Paris.
22. Rješenje Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Us I-1041/2022-2 od 21.6.2023.
23. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Rev-2412/2010-2 od 14.1.2014.
24. Šikić, M., Staničić, F. (2011). Pravna narav ugovora o koncesiji, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48, 2/, str. 419.- 441.
25. Singh, M. P. (2002). *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Springer, Berlin.
26. Slakoper, Z., Gorenc, V. (2009). *Obvezno pravo. Opći dio. Sklapanje, promjene i prestanak ugovora*. Novi informator, Zagreb.
27. Staničić, F. (2016). Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 1/, str. 232.-252.
28. Turudić, M. (2018). Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku. *Sveska za javno pravo*, vol. (br.) 32 (32); 1, 17.
29. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
30. Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16, 114/22
31. Zakon o koncesijama, NN 143/12
32. Zakon o koncesijama, NN 69/17, 107/20
33. Zakon o obveznim odnosima, NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23
34. Zakon o obveznim odnosima, NN 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 107/95, 7/96, 91/96, 112/99 i 88/01

- 35. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21
- 36. Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21
- 37. Zakon o upravnim sporovima, NN 36/24
- 38. Zakon o upravnom postupku SR Njemačke (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) – dostupno na <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (pristupljeno: 18.3.2025.).

Summary

General Legal Framework of Nullity of Administrative Contracts in the Republic of Croatia and Some Open Issues in Practice

The author analyzes the legal framework governing the nullity of administrative contracts in the Republic of Croatia. The paper focuses on a provision of the General Administrative Procedure Act which, in regulating the subject matter and grounds for nullity of administrative contracts, refers to the reasons for nullity prescribed by the Civil Obligations Act. This raises the question of whether the legislator intended to encompass all grounds for contract invalidity set out in the law governing obligations or only those specifically pertaining to nullity. In other words, the discussion centers on whether administrative contracts can be voidable and what legal consequences arise in cases involving grounds for invalidity that would render the contract either legally nonexistent or as never having been concluded. Regarding these issues, the author argues that the legislator intended to include all grounds for contract invalidity as defined by the Civil Obligations Act. Therefore, in the absence of specific provisions in the General Administrative Procedure Act, the corresponding application of the solutions found in the Civil Obligations Act is necessary, including its provisions on the legal consequences of contract invalidity. The paper also examines the case law of the Supreme Court of the Republic of Croatia as the highest judicial authority, highlighting and critically assessing the inadequacies of the current legal framework governing the nullity of administrative contracts under the Administrative Disputes Act. In conclusion, the author proposes legislative amendments aimed at preventing practical difficulties, addressing identified legal shortcomings, and improving the Croatian legal framework.

Keywords: nullity of administrative contract; General Administrative Procedure Act; Administrative Disputes Act; Civil Obligations Act; administrative dispute.



This work is licensed under a **Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License**.