

Božidar Horvat*
Dr. sc. Ivan Malenica**

UPRAVNI UGOVORI I UPRAVNO SUDOVANJE

UDK / UDC: 342.9 (497.5)
347.998 (497.5)
351.9 (497.5)
DOI: 10.31141/zrpf.2025.62.156.219
Pregledni znanstveni rad / Review article
Primljeno / Received: 14.3.2025.

U radu autori analiziraju upravne ugovore i sudska zaštitu u odnosu na upravne ugovore. Upravni ugovori uvedeni su u hrvatsko zakonodavstvo donošenjem Zakona o općem upravnom postupku 2010. godine. Naime, do 2010. godine i do donošenja novog Zakona o općem upravnom postupku naš pravni sustav nije predviđao upravne ugovore, iako je bilo brojnih ugovora koji su po svojim karakteristikama odgovarali današnjoj definiciji upravnih ugovora. Uvođenje upravnih ugovora u Zakon o općem upravnom postupku predstavljalo je veliku novinu i promjenu koja je značila da se na upravne ugovore primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku, a nadzor nad njihovim sklapanjem i izvršavanjem stavlja se u nadležnost upravnog sudovanja temeljem odredbi Zakona o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine. Ovakvim uređenjem upravnih ugovora oni su dobili prije svega javnopravni karakter, a time i potpadanje pod nadzor upravnih sudova o čemu je riječ u ovom radu.

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

1. UVOD

Predmet ovog rada jest analiza sudske zaštite u odnosu na upravne ugovore i to na način da se kroz sudska praksu odnosno pravna shvaćanja koja su zauzimali upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske prikaže na koji je način pružana sudska zaštita u svezi s ocjenom zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora. Posebno je važna kontrola nad upravnim ugovorima jer kod upravnih ugovora, u pravilu, javnopravna tijela i druge pravne osobe izvršavaju svoje javne ovlasti. Tu se najčešće radi o raspolaganju javnim sredstvima ili dodjeljivanju određenih prava iz ovlasti javnopravnih tijela. To ukazuje na potrebu da se kontrolom upravnih ugovora provodi i kontrola zakonitosti izvršavanja javnih ovlasti, ali i zakonitosti trošenja javnog novca.¹

* Božidar Horvat, sudac Županijskog suda u Velikoj Gorici. E-mail: Bozidar.Horvat@zsvg.pravosudje.hr

** Dr. sc. Ivan Malenica, zastupnik u Hrvatskom saboru. E-mail: ivan.malenica@sabor.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4480-0336>.

¹ Staničić, F., *Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 233.

Naime, i prethodni Zakon o upravnim sporovima,² kao i novi Zakon o upravnim sporovima³ koji je na snazi od 1. srpnja 2024. godine, način sudske zaštite u svezi s upravnim ugovorima determinira kroz ocjenu zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.

Kada govorimo o institutu upravnih ugovora, oni su se prvi put kao posebna vrsta ugovora pojavili u pravu građanskih država krajem 19. i početkom 20. stoljeća.⁴ Do 2009. godine institut upravnih ugovora nije bio poznat u hrvatskom pravnom sustavu. Mnogi pravni teoretičari razmatrali su upravne ugovore i potrebu da se uvedu u hrvatski pravni poredak.⁵

Upravni su ugovori prvi put u Republici Hrvatskoj uređeni Zakonom o općem upravnom postupku⁶ iz 2009. godine koji se počeo primjenjivati 1. siječnja 2010., dok su upravni ugovori, kako je naprijed navedeno, determinirani u upravnom sporu Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. koji se počeo primjenjivati od 1. siječnja 2012. godine.

Zakon o općem upravnom postupku upravne ugovore definira kao posebnu vrstu ugovora koji sklapa javnopravno tijelo sa strankom koja će obavljati poslove iz tog ugovora, time da je bitna značajka upravnog ugovora kako se isti sklapa tek nakon donošenja rješenja o upravnoj stvari, a upravna su stvar u tom slučaju prava i obveze radi izvršenja kojih će se sklopiti upravni ugovor. Upravne ugovore svakako karakterizira i drugačiji pravni režim od ugovora privatnog prava koji se ogleda u činjenici što u postupku sklapanja i izvršavanja upravnih ugovora javnopravno tijelo djeluje kao subjekt javnoga prava.⁷ Iz svega prethodno navedenoga proizlazi da su predmet upravnog prava i predstavljaju upravnu materiju, te stoga sporovi koji iz njih proizlaze spadaju pod jurisdikciju upravnih sudova.⁸

U ovom radu prikazat će se konkretna pravna shvaćanja upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske odnosno konkretni predmeti u kojima su sudovi donosili odluke u odnosu na upravne ugovore i to kada su odbacivali tužbu, pod kojim uvjetima su odbijani tužbeni zahtjevi, kao i pod kojim uvjetima i iz kojih su razloga sudovi poništavali rješenja u predmetima sudske zaštite u odnosu na ocjenu zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora.

² Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 20/10, 143/12. 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

³ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 36/24.

⁴ Borković, I., *Upravno pravo*, 7., izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 34.

⁵ Vidi više u Babac, B., *Upravno pravo, Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2004., str. 27. te Borković, I., *Upravni ugovori*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30, 2/1993., str. 428-429.

⁶ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09, 110/21.

⁷ Aviani, D., *Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 354.

⁸ Ljubanović, B., *Upravni ugovori i upravno sudovanje*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str. 40.

2. KONTROLA UPRAVNIH UGOVORA OD STRANE SUDOVA

Uzimajući u obzir naprijed navedeno, prije analize određenih pravnih shvaćanja upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u odnosu na sudsku zaštitu kod upravnih ugovora, prikazat će se statistika zaprimljenih predmeta upravnih ugovora pred upravnim sudovima u periodu od 1. siječnja 2012. do 30. lipnja 2024. godine (upisnik *Usug*). Predmetni statistički podaci temeljeni su na podacima dobivenima pregledom upisnika *Usug* upravnih sudova u navedenom periodu iz sustava e-Spisa.

U navedenom periodu, pred upravnim je sudovima ukupno zaprimljeno 40 predmeta koji su upisani u upisnik *Usug*, od kojih su 4 predmeta ustupljena na daljnje rješavanje drugim nadležnim sudovima. Prema tome, upravni su sudovi u odnosu na sudsku zaštitu ocjene zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora postupali odnosno donosili odluke u 36 predmeta. Brojka od 40 predmeta koji su u upisniku upravnih sudova i Visokog upravnog suda pokazuje da je sudska praksa glede upravnih ugovora na hrvatskim sudovima dosta oskudna, odnosno da institut upravnih ugovora ni nakon 13 godina postojanja nije zaživio u praksi. S obzirom na to da je u hrvatskom upravnom zakonodavstvu prisutan utjecaj njemačkog i francuskog zakonodavstva, prilikom uvođenja upravnih ugovora u naš pravni sustav pokušalo se napraviti nekakav hibrid njemačkog i francuskog modela što u praksi ipak nije rezultiralo uspjehom.⁹ U odnosu na sudsku praksu iz navedenog razdoblja proizlazi kako je u odnosu na upravne ugovore u periodu od 12,5 godina bio izuzetno mali broj *Usug*-predmeta, odnosno upravni su sudovi u iznimnom malom broju predmeta ocjenjivali zakonitost sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora. Neki pravni teoretičari smatraju da je razlog tome činjenica da ne postoji jasna definicija upravnih ugovora odnosno neki ugovori koji su po svojim karakteristikama upravni ugovori, potpadaju neopravdano u obuhvat građanskog prava.¹⁰

Kada analiziramo tih 36 predmeta u upisniku *Usug*, 6 predmeta riješeno je obustavom spora, u 15 predmeta tužba je odbačena, u 14 predmeta tužbeni je zahtjev odbijen, dok je u jednom predmetu tužbeni zahtjev usvojen. U odnosu na žalbeni postupak, u 14 predmeta izjavljena je žalba, te je Visoki upravni sud Republike Hrvatske u 11 predmeta žalbu odbio, a u 3 je predmeta žalbu usvojio i na drugačiji način riješio upravni spor.

U odnosu na odbacivanje tužbe, upravni sudovi tužbu su odbacivali iz razloga navedenih u odredbi čl. 30. st. 1. toč. 7. Zakona o upravnim sporovima budući da su utvrdili kako ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora, jer je tužba bila podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora. Naime, u konkretnom predmetu tužitelj je podnio tužbu primjenom čl. 3. st. 1. toč. 4. Zakona o upravnim

⁹ U radnoj skupini za izradu Zakona o općem upravnom postupku koji je donesen 2009. godine sudjelovali su i njemački pravni stručnjaci. Vidi više u Medvedović, D., *Geneza Zakona o općem upravnom postupku*. U: Grupa autora, *Novi Zakon o općem upravnom postupku*, Informator, Zagreb, 2009., str. 31.

¹⁰ Staničić, F., *Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora*, str. 234.

sporovima odnosno traži sudsku zaštitu u pogledu ocjene zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora, međutim, u odnosu na upravni ugovor za koji tužitelj navodi da je sklopljen 1995. godine odnosno u vrijeme kada je bio na snazi Zakon o općem upravnom postupku iz 1991. godine odnosno 1996. godine.

Upravni sudovi predmetnu tužbu odbacuju iz razloga, odnosno uz obrazloženje kako 1995. godine Zakonom o općem upravnom postupku nije bila regulirana materija sklapanja upravnih ugovora odnosno kako je upravni ugovor kao posebna vrsta ugovora uveden u pravni sustav Republike Hrvatske tek 1. siječnja 2010. godine i to stupanjem na snagu Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. godine, uslijed čega predmetna činjenica što je upravni ugovor sklopljen 1995. godine predstavlja zapreku za primjenu Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. godine na ugovor koji je sklopljen 1995. godine.

Prema tome, prema ocjeni upravnih sudova, takav ugovor nema karakter upravnog ugovora i tužitelj prava iz tog ugovora ne može štititi kroz upravni postupak, već se u konkretnom slučaju radi o dvostrano obveznom ugovoru obveznog prava, što nadalje znači da u konkretnom slučaju tužitelj može u postupku pred redovnim sudovima tražiti utvrđenje ništetnosti tog ugovora. Na taj način tužitelj ne gubi pravo na sudsku zaštitu odnosno ne gubi pravo na pristup sudu, već to pravo ostvaruje kroz parnični postupak pred redovnim sudovima, a ne kroz upravni spor pred upravnim sudovima.

Nadalje, upravni sudovi odnosno Visoki upravni sud Republike Hrvatske zauzimali su pravno shvaćanje i u upravnom sporu u kojem tužitelj podnosi tužbu protiv rješenja javnopravnog tijela iz razloga što je javnopravno tijelo, po mišljenju tužitelja, nezakonito raskinulo predmetni upravni ugovor iz 2018. godine uz obrazloženje kako tužitelj nije ispunio obvezu iz tog ugovora. Prvostupanjski upravni sud u prvostupanjskom upravnom sporu utvrđuje kako je odredbom čl. 153. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku propisana mogućnost da javnopravno tijelo jednostrano raskine upravni ugovor ako stranka ne ispunjava obveze iz upravnog ugovora.

Također u konkretnom slučaju upravni sud utvrđuje kako u odnosu na predmetno rješenje kojim je raskinut upravni ugovor nema mogućnosti izjavljivanja žalbe već se pokreće upravni spor (u konkretnom slučaju radi se o upravnom ugovoru kojim je utvrđena obročna otplata komunalnog doprinosa). Isto tako, u konkretnom slučaju upravni sud utvrđuje kako u upravnom sporu u kojem se raspravlja i odlučuje o razlozima odnosno činjenicama je li bilo uvjeta za raskid upravnog ugovora, tužitelj ne može isticati razloge i činjenice kako nije ni bilo uvjeta za sklapanje upravnog ugovora, iz kojih razloga je upravni sud odbio tužbeni zahtjev tužitelja kojim se tražilo poništenje predmetnog rješenja javnopravnog tijela.

U žalbenom postupku u odnosu na naprijed navedeno pravno shvaćanje upravnog suda, Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništava navedenu presudu upravnog suda i tužbu odbacuje. Naime, Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrđuje da bi se ugovor sklopljen između javnopravnog tijela i stranaka smatrao upravnim ugovorom nužno je da je odgovarajućim i to posebnim zakonom određeno sklapanje

takvog ugovora, što proizlazi iz odredbe čl. 150. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku. Dakle, prema ocjeni Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, da bi se u konkretnom slučaju ugovaranja obročne otplate komunalnog doprinosa radilo o upravnom ugovoru, potrebno je da Zakon o komunalnom gospodarstvu,¹¹ kojim se, između ostaloga, uređuje i plaćanje komunalnog doprinosa, propisuje da se takav ugovor ima smatrati upravnim ugovorom.

U konkretnom slučaju predmetni ugovor odnosio se na dug s osnove komunalnog doprinosa, sklopljen je u travnju 2018. godine temeljem tada važećeg Zakona o komunalnom gospodarstvu, s time da tada važećim Zakonom o komunalnom gospodarstvu nije bila propisana mogućnost sklapanja upravnog ugovora u izvršenju obveza utvrđenih rješenjem o komunalnom doprinosu. a da bi ugovor s osnove duga komunalnog doprinosa – što i jest u konkretnom slučaju – imao karakter upravnog ugovora, nužno je da navedeno izrijeком propisuje i Zakon o komunalnom gospodarstvu koji regulira plaćanje komunalnog doprinosa.

Također, u konkretnom slučaju Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrđuje i kako činjenica što je tuženik odnosno javnopravno tijelo raskinulo predmetni ugovor i dalo uputu o pravnom lijeku prema kojoj tužitelj sudsku zaštitu može ostvarivati pred upravnim sudom, ne može derogirati kogentne norme o određivanju upravnog ugovora i predmeta upravnog spora, time da se u konkretnom slučaju i u slučajevima identičnim ovome, ne može smatrati kako bi osnova za zaključenje upravnog ugovora bila u primjeni Općeg poreznog zakona jer se Opći porezni zakon odnosi isključivo na upravni ugovor koji porezno tijelo i porezni obveznik mogu sklopiti radi namirenja dospjelog poreznog duga, dakle odnosi se na izvršenje obveze iz rješenja kojim je utvrđen porezni dug, a ne dug s osnove komunalnog doprinosa odnosno ostalih javnih davanja.

Nadalje, upravni sudovi zauzimali su pravno shvaćanje i u upravnom sporu u kojem je tužitelj podnio tužbu radi poništenja ili oglašavanja ništavnim određenog upravnog ugovora, obrazlažući kako pravni interes za podnošenje tužbe derivira iz činjenice da se izvršavanje predmetnog upravnog ugovora posredno odnosi i na tužitelja. Naime, u konkretnom slučaju radilo se o dodjeli ribolovnog prava i donošenju rješenja o potvrđivanju gospodarske osnove.

U tom slučaju upravni sud predmetnu tužbu odbacuje, te Visoki upravni sud Republike Hrvatske svojim rješenjem potvrđuje navedeno pravno shvaćanje upravnog suda odnosno odbija žalbu tužitelja na rješenje upravnog suda kojim je tužba istoga odbačena. Iz obrazloženja upravnog suda odnosno Visokog upravnog suda Republike Hrvatske proizlazi kako se tužba odbacuje jer nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora i to iz razloga što tužitelj u konkretnom slučaju nije ugovorna strana pa zbog toga sklapanjem, raskidom odnosno neizvršavanjem ili izvršavanjem tog ugovora ne mogu biti povrijeđena prava tužitelja kao ni pravni interes tužitelja. U upravnom sudskom postupku zauzeto je pravno shvaćanje kako jedino ugovorna strana predmetnog ugovora može biti stranka u upravnom sporu

¹¹ Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine br. 68/18, 110/18, 32/10 i 145/24.

u odnosu na sklapanje, raskidanje i izvršavanje upravnog ugovora, budući da se sklapanjem upravnog ugovora uređuju međusobna prava i obveze između stranaka upravnog ugovora, a ne drugih subjekata koji nisu stranke upravnog ugovora.

Također, kao zanimljivo pravno shvaćanje navodi se i upravni spor u kojem tužitelj također tužbu podnosi protiv rješenja javnopravnog tijela kojim je raskinut ugovor o najmu stana. U prvostupanjskom upravnom sporu upravni sud utvrđuje kako ugovor o najmu stana sklopljen 2011. godine između tužitelja i javnopravnog tijela ima karakter upravnog ugovora i to iz razloga što je navedeni ugovor sklopljen u izvršenju Suglasnosti za privremeno stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana na području posebne državne skrbi, te se na takav ugovor imaju primijeniti odredbe Zakona o općem upravnom postupku i po pitanju raskida ugovora i po pitanju nadležnosti tijela koje o raskidu donosi odluku.

Međutim, u žalbenom postupku Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništava presudu upravnog suda, kao i rješenje javnopravnog tijela kojim je raskinut predmetni ugovor o najmu stana uz obrazloženje kako se u konkretnom slučaju ne radi o upravnom ugovoru jer je predmetni ugovor o najmu stana sklopljen u siječnju 2011. godine kada je na snazi bio Zakon o područjima posebne državne skrbi iz 2008. godine, a taj je zakon bio osnova i za donošenje naprijed navedene Suglasnosti za privremeno stambeno zbrinjavanje iz kolovoza 2003. godine kojim je utvrđeno pravo tužitelju i članovima njegove obitelji na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana na području posebne državne skrbi. Predmetna Suglasnost izdana je radi zaključenja ugovora o najmu, koji je i sklopljen nakon što je Suglasnost izdana.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrđuje kako Zakonom o područjima posebne državne skrbi¹² nije bilo propisano da se takav ugovor smatra upravnim ugovorom, a osim toga, u predmetnom ugovoru o najmu stana utvrđeno je kako će sve eventualne nastale sporove iz tog ugovora ugovorne strane nastojati sporazumno riješiti, a u protivnom će sporove rješavati stvarno i mjesno nadležan sud, uslijed čega nema uvjeta za primjenu odredbi čl. 150. i čl. 153. Zakona o općem upravnom postupku. Stoga se ni raskid ugovora nije mogao odrediti rješenjem, već je o istom mogao odlučivati redovni sud, uslijed čega se ne radi ni o stvari o kojoj se odlučuje u upravnom sporu.

Isto tako, upravni sudovi zauzimali su i pravna shvaćanja u pogledu ništetnosti upravnog ugovora odnosno konkretno ništetnosti upravnog ugovora o namirenju poreznog duga sklopljenog između tužitelja i javnopravnog tijela. U konkretnom slučaju prvostupanjski upravni sud u upravnom sporu utvrđuje kako između stranaka nije sporno da je upravni ugovor sklopljen radi namirenja poreznog duga po osnovi komunalnog doprinosa, kao i da je predmetni upravni ugovor sklopljen 22. rujna 2016. godine. Također, prvostupanjski upravni sud utvrđuje i kako je isti porezni dug bio predmet upravnog ugovora koji je između istih stranaka sklopljen 11. studenog 2015. godine.

¹² Zakon o području posebne državne skrbi, Narodne novine br. 86/08, 57/11, 51/13, 148/13, 76/14, 147/14, 18/15, 106/18.

U konkretnom slučaju prvostupanjski upravni sud zauzima pravno shvaćanje, koje potvrđuje i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u žalbenom postupku, kako upravni ugovor koji se sklapa primjenom Općeg poreznog zakona¹³ ne može biti sklopljen za porezni dug koji je već bio predmet raskinutog upravnog ugovora, kao ni za dug za koji je sklopljen upravni ugovor ili za dug koji je obuhvaćen reprogramom. Budući da je odredbom čl. 151. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku propisano da je upravni ugovor ništetan i iz razloga ništetnosti propisanih Zakonom koji uređuje obvezne odnose, a kako je odredbom čl. 322. Zakona o obveznim odnosima ništetan ugovor koji je protivan Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima ili moralu društva, upravni sud predmetni upravni ugovor od 22. rujna 2016. godine oglasio je ništavim i to upravo iz naprijed navedenih razloga odnosno činjenice kako je za isti porezni dug već ranije bio sklopljen upravni ugovor koji je raskinut jer tužitelj nije ispunjavao svoje ugovorne obveze.

U odnosu na mogućnosti izmjene ugovora kao i ovlaštenje rješavanja o raskidu ugovora po službenoj dužnosti, upravni sudovi, odnosno Visoki upravni sud Republike Hrvatske, također su zauzimali pravno shvaćanje. Naime, u konkretnom upravnom sporu tužitelj je podnio tužbu i tužbenim zahtjevom tražio poništenje rješenja tuženika odnosno javnopravnog tijela, kojim rješenjem je raskinut Ugovor o otkupu električne energije sklopljen između tužitelja i tuženika u travnju 2014. godine.

U predmetnom upravnom sporu utvrđeno je kako je ugovorom propisana obveza tužitelja da najkasnije u roku od godine dana od sklapanja ugovora dostavi tuženiku ugovor o korištenju mreže što ga je je tužitelj za postrojenje sklopio s operatorom distribucijskog sustava, te se ispunjenje predmetne obveze tužitelja smatra bitnim sastojkom ovog ugovora, a neispunjenje te obveze u navedenom roku dovodi do raskida ugovora. U upravnom sporu utvrđeno je kako odredba čl. 153. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku propisuje mogućnost jednostranog raskida upravnog ugovora ako stranka ne ispunjava obveze iz upravnog ugovora. U upravnom sporu utvrđeno je kako je rok za izvršenje ugovorne obveze tužitelja protekao i kako se radi o roku koji je bitan sastavak ugovora, a propisane su i posljedice nepostupanja u roku, uslijed čega je javnopravno tijelo imalo zakonsko utemeljenje donijeti predmetno rješenje o raskidu konkretnog ugovora.

Također, u konkretnom slučaju Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrđuje kako činjenica što Zakon o općem upravnom postupku u čl. 153. st. 1. predviđa mogućnost izmjene upravnog ugovora kada postoji suglasnost javnopravnog tijela i stranke, nije od utjecaja u ovom konkretnom slučaju, budući da se tuženik nije suglasio sa zahtjevom tužitelja za sklapanje dodatka ugovoru, a pri tome ne postoji ni obveza tuženika odnosno javnopravnog tijela na takvo postupanje, niti se radilo o roku koji se mogao produljiti.

Uz navedeno, Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrđuje i kako temeljem svega naprijed navedenog tuženik odnosno javnopravno tijelo ima ovlaštenje

¹³ Opći porezni zakon, Narodne novine br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22, 152/24.

rješavati o raskidu ugovora po službenoj dužnosti primjenom odredbe čl. 153. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku, slijedom čega javnopravno tijelo u takvim slučajevima ima ovlasti isti dan donijeti i rješenje kojim odbija zahtjev druge strane za izmjenu ugovora, kao i rješenje kojim raskida konkretni ugovor.

U odnosu na raskid odnosno uvjete za jednostrani raskid ugovora ističe se i pravno shvaćanje upravnog suda i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u kojem se utvrđuje kako se, s obzirom na specifičan režim upravnih ugovora kao i svrhu i cilj koji se njima želi postići, uvjeti za jednostrani raskid ugovora moraju ispitivati u svakom konkretnom slučaju, odnosno uvjeti za raskid upravnog ugovora moraju biti raspravljeni u odnosu na svaki konkretan slučaj.

3. ZAKLJUČAK

Ovim radom namjera je bila prikazati određena, po mišljenju autora, zanimljiva pravna shvaćanja upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u predmetima upravnog spora ocjene zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora, cijeneći pri tome mali uzorak, odnosno vrlo mali broj upravnih sporova koji su se vodili radi ocjene zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora, odnosno broj upravnih sporova koji su pred upravnim sudovima upisani u upisnik *Usug*.

Pregledom svega navedenog, po mišljenju autora prikazani su slučajevi u kojima su upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbacivali tužbu zbog nepostojanja pretpostavki za vođenje upravnog spora, kao i kada su oglašavali upravni ugovor ništetnim, pri tome uzimajući u obzir definiciju upravnog ugovora i njegov karakter, sve kako su to upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrđivali u naprijed navedenim zauzetim pravnim shvaćanjima.

Po mišljenju autora, iz pregleda predmetne sudske praske može se zaključiti odnosno razvidno je u kojim slučajevima stranka može podnijeti tužbu primjenom čl. 3. st. 1. toč. 4. Zakona o upravnim sporovima odnosno kada stranka sudsku zaštitu u pogledu određenog ugovora može tražiti u upravnom sporu odnosno pred upravnim sudovima, a u kojim slučajevima nema uvjeta za vođenje upravnog spora te se konkretni ugovor ne može smatrati upravni ugovorom, te stranke mogu tražiti sudsku zaštitu pred redovnim sudovima.

Također, u odnosu na analiziranu sudsku praksu u proteklih preko dvanaest godina od uvođenja upravnih ugovora u hrvatski pravni sustav, izuzetno mali broj predmeta pokazuje da ipak institut upravnih ugovora nije zaživio u praksi. Ukupno 40 predmeta *Usug* u kojima su upravni sudovi ocjenjivali zakonitost sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora pokazuje da je potrebna izmjena i posebnih zakona kako bi se jasnije definirao upravni ugovor u pojedinim područjima. Naravno, i sudska praksa može svojim odlukama utvrditi da je neki ugovor po svom karakteru upravni ugovor, kao što je to utvrdila i za ugovore o

javnoj nabavi. Naime, nespretne odredbe Zakona o javnoj nabavi¹⁴ usmjeravale su ugovor o javnoj nabavi prema statusu građanskopravnog ugovora. Vrhovni je sud u svojoj odluci¹⁵ nedvojbeno utvrdio da je ugovor o javnoj nabavi upravni ugovor. Ta činjenica svakako će imati značajan utjecaj na sklapanje i izvršavanje ugovora o javnoj nabavi kao čestog ugovora u hrvatskom pravnom sustavu. Također, kontrola nad sklapanjem, izvršavanjem i raskidanjem ugovora o javnoj nabavi svakako će zbog učestalosti takovog ugovora utjecati i na povećanje broja predmeta *Usug* pred upravnim sudovima.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Staničić, F., *Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., 233-252.
2. Medvedović, D., *Geneza Zakona o općem upravnom postupku*. U: Grupa autora, *Novi Zakon o općem upravnom postupku*, Novi Informator, Zagreb, 2009., str. 19-74.
3. Borković, I., *Upravno pravo*. 7., izmijenjeno i dopunjeno izdanje,
4. Narodne novine, Zagreb, 2002.
5. Babac, B., *Upravno pravo, Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2004.
6. Borković, I., *Upravni ugovori*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30/2, 1993., str. 428-429.
7. Aviani, D., *Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 351- 370.
8. Ljubanović, B., *Upravni ugovori i upravno sudovanje*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str. 37-52.

Pravni akti

1. Opći porezni zakon Narodne novine br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22, 152/24.
2. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine br. 120/16, 114/22
3. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine br. 68/18, 110/18, 32/10, 145/24.
4. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09, 110/21.
5. Zakon o području posebne državne skrbi, Narodne novine br. 86/08, 57/11, 51/13, 148/13, 76/14, 147/14, 18/15, 106/18.
6. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 20/10, 143/12. 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.
7. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 36/24.

¹⁴ Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine br. 120/16, 114/22

¹⁵ Rješenje Vrhovnog suda Rev 139/2023-5.

Sudska praksa

1. Rješenje Vrhovnog suda Rev 139/2023-5.

ADMINISTRATIVE CONTRACTS AND ADMINISTRATIVE JUDICIAL TRIAL

In this paper, the authors analyze administrative contracts and judicial protection in relation to administrative contracts. Administrative contracts were introduced into Croatian legislation with the adoption of the General Administrative Procedure Act in 2010. Namely, until 2010 and the adoption of the new General Administrative Procedure Act, our legal system did not provide for administrative contracts, although there were numerous contracts that, by their characteristics, corresponded to today's definition of administrative contracts. The introduction of administrative contracts into the General Administrative Procedure Act represented a major innovation and change that meant that the provisions of the General Administrative Procedure Act apply to administrative contracts, and supervision over their conclusion and execution is placed under the jurisdiction of administrative courts based on the provisions of the Administrative Disputes Act, which entered into force on 1 January 2012. With this regulation of administrative contracts, they first of all acquired a public law character, and thus fell under the supervision of administrative courts, which is the subject of this paper.

Key words: *administrative contract, administrative judicial trial, administrative dispute*