

Snježana Bagić*

UPRAVNI UGOVORI U PRAKSI USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE**

UDK / UDC: 35.077 : 347.991 (497.5)
342.9 (497.5)
347.991 (497.5)

DOI: 10.31141/zrpf.2025.62.156.259

Izlaganje sa znanstvenog skupa / Conference paper
Primljeno / Received: 14.10.2024.

Upravni ugovor jest ugovor sklopljen prema režimu javnog prava u ime jednoga ili više javnih subjekata. Ti ugovori uvedeni su u hrvatsko zakonodavstvo stupanjem na snagu Zakona o općem upravnom postupku. Upravnim ugovorom u smislu tog Zakona smatra se dvostrani pravni akt što ga država odnosno javnopravno tijelo sklapa s trećim osobama (fizičkim ili pravnim) radi ostvarenja cilja od šireg društvenog interesa te pod uvjetima utvrđenima posebnim propisima. Do sada se stabilizirala, iako ne osobito bogata, praksa redovnih sudova u vezi s tumačenjem i primjenom upravnih ugovora odnosno ugovora koji po svojem sadržaju imaju određene karakteristike upravnog ugovora. Međutim, za razliku od redovnih sudova, praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske u odnosu na tumačenje i/ili primjenu upravnih ugovora izuzetno je oskudna. Ustavni sud ima relativno bogatu praksu koja se odnosi na područja koja ugovorne strane međusobno uređuju upravnim ugovorima kao što su pitanje javne nabave, raznih vrsta koncesija, poreza i sl., ali su se pitanja kojima se Ustavni sud u tim predmetima bavio, i to u predmetima ne samo apstraktne već i konkretne kontrole, primarno odnosila na osiguravanje pristupa sudu, na djelotvornu sudsku zaštitu, naravi javnih davanja i sl. U radu se, stoga, prezentira nekoliko odluka u kojima je Ustavni sud Republike Hrvatske odlučivao o povredi ustavnih prava u postupcima vođenima radi odabira najpovoljnijeg ponuditelja i davanja javnog dobra u koncesiju.

Ključne riječi: *upravni ugovor, javno pravo, poseban propis, javna nabava, koncesije*

1. UVOD

U pravnoj teoriji upravni ugovor smatra se dvostranim pravnim aktom koji država, odnosno drugo javnopravno tijelo sklapa s trećim osobama radi ostvarivanja određenog cilja od šireg društvenog interesa te pod uvjetima utvrđenima posebnim propisima. To je ugovor sklopljen u ime jednoga ili više javnih subjekata, a prema režimu javnog prava.¹

* Snježana Bagić, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske. E-mail: Snjezana_Bagic@Usud.hr.

** Ovaj je rad prilagođeno izlaganje sa 18. Hrvatsko-francuskih upravnopravnih dana, održanih 19. i 20. rujna 2024. u Splitu.

¹ Upravni ugovori nastali su kao posebna vrsta ugovora u pravu građanskih država na kraju 19. i početkom 20. stoljeća.

Upravni ugovori uvedeni su u hrvatsko zakonodavstvo stupanjem na snagu Zakona o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP).² Međutim, taj zakon ne sadrži zakonsku definiciju upravnog ugovora pa se u praksi ustalila njegova definicija polazeći od uvjeta koje za njegovo sklapanje propisuje ZUP. Tako se pod upravnim ugovorom u smislu ZUP-a podrazumijeva dvostrani pravni akt što ga država odnosno javnopravno tijelo sklapa s trećim osobama (fizičkim ili pravnim) radi ostvarenja cilja od šireg društvenog interesa te pod uvjetima utvrđenima posebnim propisima.

Upravni ugovori u hrvatskom posebnom zakonodavstvu mogu se svrstati u neoliko kategorija. Kriterij razlikovanja jest način normiranja njihova sklapanja od zakonodavca, a kategorije su upravni ugovori čije je sklapanje izrijekom normirano posebnim zakonom,³ ugovori o koncesijama kao upravni ugovori čije je sklapanje propisano posebnim zakonima te ugovori s određenim karakteristikama upravnih ugovora. Ugovor o koncesiji prema Zakonu o koncesijama (u daljnjem tekstu: ZK)⁴ čini zasebnu potkategoriju.

2. PRAKSA REDOVNIH SUDOVA

Kad je riječ o sudskoj praksi, do sada se stabilizirala, iako ne osobito bogata, sudska praksa proizašla iz sporova u vezi s tumačenjem i primjenom upravnih ugovora odnosno ugovora koji po svojem sadržaju imaju određene karakteristike upravnog ugovora. Budući da je još uvijek riječ o relativno novoj vrsti ugovora u hrvatskom pravnom sustavu (osobito ako se gleda od momenta kada je formalno uveden u hrvatski zakonodavni sustav), ne čudi da su postojale dvojbe i neujednačena sudska praksa vezano uz tumačenje naravi tih ugovora. Tako je, primjerice, u pravnoj teoriji i praksi postojala dvojba o naravi ugovora o javnoj nabavi – je li on građanskopravni ili upravni ugovor. Tu dvojbu konačno je “presjekao” Vrhovni

² Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine br. 47/09, 110/21), stupio na snagu 1. siječnja 2010.

³ Primjerice Opći porezni zakon (Narodne novine br. 115/16 106/18, 121/19, 32/20, 42/20).

⁴ Zakon o koncesijama (Narodne novine br. 69/17, 107/20).

sud Republike Hrvatske koji je utvrdio da ugovor o javnoj nabavi po svojoj naravi predstavlja upravni ugovor.^{5, 6}

3. PRAKSA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Za razliku od redovnih sudova, praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske u odnosu na tumačenje i/ili primjenu upravnih ugovora izuzetno je oskudna. Iстина, Ustavni sud ima relativno bogatu praksu koja se odnosi na područja koja ugovorne strane međusobno uređuju upravnim ugovorima kao što su pitanje javne nabave, raznih vrsta koncesija, poreza i sl., ali su se pitanja kojima se Ustavni sud u tim predmetima bavio, i to u predmetima ne samo apstraktne već i konkretne kontrole, primarno odnosila na osiguravanje pristupa sudu, na djelotvornu sudsku zaštitu, naravi javnih davanja i sl.⁷

Ipak, postoji nekoliko odluka za koje sam ocijenila da bi barem posredno mogle biti od koristi za tematiku ove konferencije te ću se u svom izlaganju na njih osvrnuti.

3.1. Rješenje broj: U-II-1059/2016⁸

Navedenim rješenjem odbačen je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke Vlade Republike Hrvatske o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja luke posebne

⁵ Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Rev 139/2023-5 od 8. studenoga 2023.

⁶ Vrhovni sud prethodno je rješenjem od 23. ožujka 2022. dopustio reviziju u odnosu na pitanje koje je ocijenio od iznimne važnosti za ujednačavanje sudske prakse i osiguravanje jedinstvene primijene prava u području javne nabave: je li ugovor o javnoj nabavi upravni ugovor ili ugovor građanskog prava, uzimajući u obzir njegov sadržaj i postupak koji prethodi sklapanju ugovora o javnoj nabavi?

U citiranom rješenju od 8. studenoga 2023. Vrhovni sud je u odnosu na to pitanje zauzeo sljedeće stajalište: "S obzirom na prethodno navedeno pravno shvaćanje nižestupajnskih sudova za prvo pravno pitanje koje je dopušteno rješenjem ovog suda broj Revd 4129/2021-2 od 23. ožujka 2022. (... je li ugovor o javnoj nabavi upravni ugovor ili ugovor građanskog prava, uzimajući u obzir njegov sadržaj i postupak koji prethodi sklapanju ugovora o javnoj nabavi...) treba odgovoriti da valjanost ugovora o javnoj nabavi prema odredbama ZJN-a treba tumačiti prema posebnom pravnom uređenju upravnog ugovora u smislu odredbi čl. 150. – 154. Zakona o općem upravnom postupku (...), kod kojeg ugovora se shodno odredbama čl. 105. st. 8. ZJN-a na odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ovog ugovora odgovarajuće primjenjuju odredbe ZOO-a. (...) Kada je riječ o ugovoru o javnoj nabavi prethodno citirane pretpostavke ZUP-a koje određuju upravni ugovor (da su ugovorne strane javopravno tijelo i stranka u upravnom postupku, da se sklapa u vezi izvršenja prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, te da je sklapanje takvog ugovora predviđeno zakonom) treba tumačiti u skladu s odredbama ZJN-a kojima je strogo propisan postupak koji prethodi sklapanju ugovora o javnoj nabavi (u kojem su naručitelji obvezni poštivati izrijekom propisana načela, moraju primjenjivati odredbe navedenog Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu i ekonomično trošenje sredstava za javnu nabavu), te koje odredbe posebno ograničavaju dispoziciju ugovornih strana pri sklapanju i izmjeni ovog ugovora, što pri ocjeni valjanosti ugovora o javnoj nabavi opravdava primjenu šire propisanih razloga za ništetnost ugovora prema ZUP-u od onih propisanih odredbama ZOO-a."

⁷ Vidi, primjerice, predmete Ustavnog suda brojeva: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019.; U-III-4885/2012 od 3. srpnja 2014.; U-I-138/2017 i dr. od 9. srpnja 2019.; U-I-1634/2023 od 19. prosinca 2023.; U-III-1493/2017 od 17. siječnja 2019.; U-III-5369/2022 od 2. ožujka 2023. (www.usud.hr).

⁸ Rješenje od 23. travnja 2018., www.usud.hr

namjene – luke nautičkog turizma “Marina Gruž”, na dijelu k.o. Gruž, na području Grada Dubrovnika.

Ustavni sud u tom rješenju pozvao se na svoju raniju praksu prema kojoj osporena odluka po svojim pravnim značajkama nije drugi propis čiju je ustavnost i zakonitost Ustavni sud nadležan ocjenjivati po osnovi članka 125. alineje 2. Ustava Republike Hrvatske.⁹

Međutim, u rješenju broj: U-II-2147/2001 od 19. prosinca 2001. (www.usud.hr), Ustavni sud zauzeo je sljedeće stajalište:

“Sukladno stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske, izraženom u ovosudnim rješenjima broj: U-II-722/1995, objavljenom u ‘Narodnim novinama’, broj 41/97. i U-III-903/2000, objavljenom u ‘Narodnim novinama’, broj 69/00., svaka odluka o dodjeli koncesija, neovisno o području na koje se odnosi, kao i tijelu koje donosi takvu odluku, autoritativna je i konkretna odluka s neposrednim pravnim učinkom, dakle upravni akt.”

Polazeći od navedenoga, u konkretnom slučaju Ustavni sud utvrdio je da osporavana Odluka Vlade Republike Hrvatske o dodjeli koncesije ima karakter upravnog akta protiv kojeg se, pozivom na članak 6. Zakona o upravnim sporovima (‘Narodne novine’, broj 53/91., 9/92. i 77/92.), može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. Drugim riječima, utvrdio je da je predlagateljima bio osiguran drugi put sudske zaštite.

3.2. Odluka broj: U-III-4236/2015¹⁰

Podnositelj ustavne tužbe osporavao je odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja, a Ustavni sud odbio je ustavnu tužbu iz sljedećih razloga.

Nakon provedenog javnog natječaja, u kojem je pristigla jedna ponuda, davatelj koncesije donio je Odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja, određivanju eksploatacijskog polja tehničko-građevnog kamena “Tounj” i davanju koncesije za eksploataciju tehničko-građevnog kamena na eksploatacijskom polju tehničko-građevnog kamena “Tounj”.

Protiv Odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja podnositelj je podnio žalbu koju je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave zaključkom odbacila zbog nedostatka pravnog interesa podnositelja.

Naime, iz pribavljene dokumentacije proizlazilo je da podnositelj nije bio sudionik konkretnog postupka za davanje koncesije, odnosno da “isti nije dostavio ponudu u predmetnom postupku davanja koncesije”.

⁹ Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14).

Članak 125. Ustava u mjerodavnom dijelu glasi:

“Ustavni sud Republike Hrvatske:

(...)

- odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom;”.

¹⁰ Odluka od 30. ožujka 2017., www.usud.hr

Protiv zaključka Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave podnositelj je podnio tužbu Upravnom sudu u Rijeci, koji je tužbeni zahtjev podnositelja ocijenio neosnovanim. Upravni sud u Rijeci odbio je tužbu podnositelja kojom je tražio poništenje navedenog zaključka ocijenivši da je u postupku pred upravnim tijelima pravilno utvrđeno da u slučaju podnositelja nisu ispunjene pretpostavke za izjavljivanje žalbe, odnosno da podnositelj nije sudjelovao u konkretnom postupku davanja koncesije (članci 141. do 143. Zakona o javnoj nabavi).¹¹

Protiv presude Upravnog suda u Rijeci podnositelj je podnio žalbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, koji je osporenim presudom navedenu žalbu podnositelja odbio kao neosnovanu.

Ustavni sud ocijenio je da se pravna stajališta navedena u osporenoj presudi Visokog upravnog suda zasnivaju na pravilnoj primjeni i ustavnopravno prihvatljivom tumačenju mjerodavnog materijalnog prava. Ustavni sud zaključno je utvrdio da je Visoki upravni sud, polazeći od činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku, obrazložio svoja stajališta za koja je nedvojbeno da nisu posljedica proizvoljnog tumačenja i samovoljne primjene mjerodavnog materijalnog prava.

3.3. Odluka i rješenje broj: U-III-6583/2022¹²

U naprijed označenom predmetu Ustavni sud usvojio je ustavnu tužbu te ukinuo presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i Upravnog suda u Splitu i predmet vratio prvostupanjskom upravnom sudu na ponovni postupak.¹³

Sažeto, u odnosu na činjenice predmeta riječ je bila o sljedećem.

Nakon što je Županijska skupština Splitsko-dalmatinske županije donijela odluku o namjeri davanja koncesije na pomorskom dobru za gospodarsko korištenje plaže na dijelu k.o. Split, predjelu uvala Kašjuni, Grad Split, Upravni odjel za pomorstvo i turizam Splitsko-dalmatinske županije objavio je obavijest o namjeri davanja koncesije na pomorskom dobru za gospodarsko korištenje na dijelu k.o. Split, predjelu uvala Kašjuni, Grad Split.

Tim povodom dostavljene su tri ponude, i to podnositelja ustavne tužbe tvrtke Dolis d.o.o. Dugopolje, trgovačkog društva Split Luxury Rooms d.o.o. Split te zajednice ponuditelja Sunčana oaza d.o.o. Opatija i Hemingway bar d.o.o. Opatija.

Odlukom Županijske skupštine Splitsko-dalmatinske županije o davanju koncesije, koncesija je dodijeljena podnositelju ustavne tužbe kao najpovoljnijem ponuditelju.

Protiv navedene odluke žalbe su Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske, kao nadležnom ministarstvu, podnijeli ostali ponuditelji tvrdeći, u bitnom, da je davatelj koncesije naknadno izmijenio uvjete javnog natječaja.

¹¹ Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 117/01, 92/05, 110/07).

¹² Odluka i rješenje od 27. travnja 2023., www.usud.hr

¹³ Ustavna tužba odbačena je kao nedopuštena u dijelu koji se odnosi na povredu prava na suđenje u razumnom roku, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Tuženo Ministarstvo nije prihvatilo navedene prigovore te je rješenjem odbilo žalbe. Ministarstvo je utvrdilo, u odnosu na prigovore žalitelja, da su u Odluci o davanju koncesije bitno promijenjene poslovne aktivnosti u odnosu na aktivnosti koje su navedene u Odluci o namjeri davanja koncesije kao i u Obavijesti o namjeri davanja koncesije, a koje su žalitelji uzeli u obzir prilikom sastavljanja ponuda, odnosno da su Odlukom o davanju koncesije naknadno izmijenjeni uvjeti natječaja, da Odlukom o namjeri davanja koncesije na pomorskom dobru (od 25. veljače 2015.) turističke djelatnosti na plaži za koje se daje koncesija nisu taksativno navedene, nego se samo nabrajaju najpoznatije djelatnosti na što upućuje skraćenica “i sl.”.

Polazeći od navedenog, i u drugoj odluci, Odluci o davanju koncesije turističke djelatnosti na plaži za koje se daje koncesija nabrajaju se uz skraćenicu “i sl.”. Po stajalištu Ministarstva, to mogu biti sve vrste turističkih djelatnosti koje se daju na plažama, a na koje točno turističke djelatnosti će se odnositi predmetna koncesija i s koliko sredstava (suncobrana, pedalina, ležaljki, sandolina, brodica, glisera za vuču, banana i akvaparkova), odredit će se ugovorom o koncesiji.

Nadalje, u odnosu na prigovor žalitelja “SPLIT LUXURY ROOMS” j.d.o.o. Split da su predmetne gospodarske djelatnosti koje se daju u koncesiju u nadležnosti tijela lokalne uprave (općine i gradovi), konkretno Grada Splita u postupku izdavanja koncesijskih odobrenja, a ne u nadležnosti Županije te da stoga iste ne mogu biti zakonito predmetnom koncesije, Ministarstvo se suglasilo s tvrdnjom žalitelja da za predmetne turističke i ugostiteljske djelatnosti za koje je pokrenut postupak koncesije na plaži Kašuni, Vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja (koje imenuje gradsko/općinsko vijeće) može izdati koncesijsko odobrenje sukladno odredbama Uredbe o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru.¹⁴

Međutim, skrenulo je pozornost da je člankom 2. stavkom 3. navedene Uredbe propisano da se koncesijsko odobrenje ne može dati na dijelu pomorskog dobra koje je utvrđeno kao lučko područje niti na dijelu pomorskog dobra koje je dano u koncesiju.

Polazeći od navedene odredbe Uredbe, Ministarstvo je ocijenilo kako nije točno da se za navedene turističke i ugostiteljske djelatnosti, zbog toga što se radi o djelatnostima za koje se inače izdaje koncesijsko odobrenje, ne može dati koncesija. Ocijenilo je da je u konkretnom slučaju situacija obrnuta, te da nakon što je Splitsko-dalmatinska županija donijela Odluku o namjeri davanja koncesije za obavljanje turističkih djelatnosti na plaži Kašuni, nije više bilo moguće za iste djelatnosti na istom koncesijskom području izdavati koncesijska odobrenja (izdavanje kojih je u nadležnosti tijela Grada Splita).

Ostali ponuditelji (tužitelji) podnijeli su protiv rješenja Ministarstva tužbu Upravnom sudu u Splitu, koji je prihvatio njihov tužbeni zahtjev i poništio rješenje tuženog ministarstva, kao i odluku Županijske skupštine Splitsko-dalmatinske županije o davanju koncesije podnositelju.

¹⁴ Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (Narodne novine br. 36/04, 63/08, 133/13, 63/14).

Upravni sud u Splitu u osporenoj presudi, prije razmatranja okolnosti konkretnog slučaja, ocijenio je potrebnim detaljno navesti, po njegovoj ocjeni, materijalno pravo mjerodavno za donošenje odluke. Tako se u osporenoj presudi navodi da je pravni režim koncesija na pomorskom dobru u hrvatskom pravnom sustavu uređen dvojako. ZK kao opći normativni zakon (*lex generalis*) uređuje područje koncesija, a Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama¹⁵ (u daljnjem tekstu: ZPDML), kao specijalni propis (*lex specialis*), uređuje davanje koncesija na pomorskom dobru. Kako je postupak davanja koncesija na pomorskom dobru upravni postupak, u njemu se supsidijarno primjenjuju i odredbe ZUP-a.

Na podzakonskoj razini, postupak davanja koncesije na pomorskom dobru, kriteriji za određivanje visine koncesijske naknade i kriteriji za ocjenu ponuda uređeni su Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru.¹⁶

Polazeći od navedenoga, Upravni sud u Splitu zauzeo je stajalište da se na postupak davanja koncesija na pomorskom dobru, primjenom općih načela primjene prava *lex specialis derogat legi generali* te *lex superior derogat legi inferior*, primarno primjenjuju odredbe ZPDML-a kao specijalnoga zakonskog propisa u pogledu koncesija na pomorskom dobru, a podredno odredbe ZK-a kao općeg zakonskog propisa koji uređuje područje koncesija, a zatim odredbe ZUP-a, kao još općenitijeg zakonskog propisa koji uređuje upravni postupak općenito, a posljednje, odredbe Uredbe o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, budući da je riječ o propisu niže, podzakonske pravne snage.

¹⁵ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine br. 158/13, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11).

¹⁶ Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (Narodne novine br. 23/04, 101/04, 39/06, 63/08, 125/10, 102/11, 83/12).

Utvrдио je da iz navedenih specijalnih zakonskih odredaba proizlazi da ZPDML, uređujući upotrebu pomorskog dobra, razlikuje koncesiju i koncesijsko odobrenje.¹⁷

U daljnjem dijelu obrazloženja osporene presude, polazeći od prigovora tužitelja da su se uvjeti naknadno izmijenili odnosno da turističke djelatnosti koje su se davale u koncesiju nisu bile taksativno navedene, Upravni sud u Splitu bavio se relevantnim odredbama Uredbe.

U odnosu na djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje, Upravni sud u Splitu konstatirao je da su Uredbom o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, postupak davanja koncesijskog odobrenja i visina naknade za davanje koncesijskog odobrenja, u Prilogu 1 B 'Jedinstveni popis djelatnosti na pomorskom dobru' (Tablica 2. Za obavljanje svih djelatnosti navedenih u tablici Vijeće je dužno pri izdavanju koncesijskog odobrenja odrediti mikrolokaciju na morskoj obali), navedena područja, djelatnosti i sredstva za koje se daje koncesijsko odobrenje. Tako su u dijelu djelatnosti iznajmljivanja sredstava naznačeni brodice na motorni pogon, jedrilica, brodice na vesla, dječji skuter do 2 kwh, sredstvo za vuču (banana, tuba, guma, skije, padobran i sl.), daska za jedrenje, sandolina, pedalina i slično, podmornica te pribor i oprema za ronjenje, kupanje i slično. U dijelu ugostiteljstva i trgovine, među ostalim, navedeni su kiosk, prikolice, montažni objekti od 12 m² i slično, pripadajuća terasa objekta, a u dijelu djelatnosti

¹⁷ Upravni sud u Splitu u svom obrazloženju detaljno je razradio te razlike. Smatrala sam da ih je korisno citirati u ovom radu, osobito stoga što se u citiranom dijelu obrazloženja presude Upravni sud u Splitu izjašnjava i o pravnoj naravi ugovora o koncesiji (relevantan dio označio Ustavni sud): "S jedne strane, on koncesiju određuje kao pravo kojom se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim i fizičkim osobama (registriranim za obavljanje obrta) sukladno prostornim planovima. Prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji (čl. 2. t. 5. i čl. 16. st. 1. i 2. ZPDML-a). Dakle, koncesija u sadržajnom smislu tvori posebni pravni institut pomoću kojega javna vlast (država, jedinice lokalne samouprave) dozvoljava određenom subjektu da iskorištava određeno dobro, izvodi određene radove ili obavlja kakvu djelatnost. **Po svojoj prirodi odluka o koncesiji (dodjeli, odobrenju) ima javnopravni značaj jednostranog akta javne vlasti, a na njoj zasnovani ugovor o koncesiji s koncesionarom ima privatno pravni (građanskopravni) značaj.** S tim u vezi ZPDML uređuje, između ostaloga, uvjete i postupak za davanje koncesije za gospodarsko korištenje te posebnu upotrebu pomorskog dobra, rok na koji se daje, tko su ovlašteni davatelji koncesije te što sadrži odluka o koncesiji i ugovor o koncesiji.

S druge strane, koncesijsko odobrenje daje se pravnim i fizičkim osobama za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničava opću upotrebu pomorskog dobra (čl. 7. st. 2. i čl. 38. st. 1. ZPDML-a). Ono se odobrava na rok do najviše pet godina za obavljanje djelatnosti na morskoj obali, unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske (čl. 38. st. 2. i 3. ZPDML-a).

Između ova dva ZPDML-om zasebno uređena instituta postoje određene temeljne razlike koje se očituju u sljedećem. Prvo, koncesijom se djelomično ili potpuno isključuje opća upotreba pomorskog dobra (čl. 2. toč. 5. i čl. 16. st. 1.), dok se koncesijskim odobrenjem ne isključuje i ne ograničava opća upotreba (čl. 7. st. 2. i 38. st. 1.). Drugo, koncesijsko odobrenje daje se isključivo na zahtjev (čl. 38. st. 3.), a koncesija se može dati na temelju provedenog javnog prikupljanja ponuda ili na zahtjev (čl. 17. st. 1. i 2.). Treće, koncesija se daje na posebnu upotrebu ili na gospodarsko korištenje (čl. 7. st. 1. i 16. st. 1.), dok se koncesijsko odobrenje daje samo za određene djelatnosti (čl. 38. st. 2.). Četvrto, koncesija se daje na rok od 5 do 99 godina (čl. 20. st. 1.), a koncesijsko odobrenje na rok najduže do 5 godina (čl. 38. st. 3.). I, peto, različiti su ovlašteni davatelji koncesija odnosno koncesijskog odobrenja. Naime, koncesiju može dati Vlada Republike Hrvatske, županije, jedinice lokalne samouprave i tijela javne vlasti (npr. lučke uprave), a koncesijsko odobrenje može dati Vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja jedinica lokalne samouprave (gradova i općina, čl. 39. st. 2. do 4.)."

komercijalno-rekreacijskih sadržaja, među ostalim, naznačeni su uncobrani, ležaljke, jumping te akvapark i drugi morski sadržaji.

Polazeći od prije opisane razrade mjerodavnih propisa i njihove primjene na činjenice ovog predmeta, Upravni sud u Splitu zaključio je da je u konkretnom predmetu riječ o djelatnostima na pomorskom dobru iz Priloga 1 B Uredbe o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru koje ne isključuje i ne ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra, a koje se na tom dobru mogu obavljati samo na temelju koncesijskog odobrenja što ga je dalo vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja jedinica lokalne samouprave (gradova i općina). Upravni sud u Splitu stoga je zaključio da je prvostupanjsko upravno tijelo (Upravni odjel za pomorstvo i turizam Splitsko-dalmatinske županije) grubo povrijedilo odredbe ZPDML-a, kada je donijelo odluku o davanju odnosno obaviješću iskazalo namjeru i dalo koncesiju za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje se mogu dati samo na temelju koncesijskog odobrenja za što su uređeni zaseban postupak i različiti ovlašteni davatelji.

Upravni sud u Splitu osporene odluke utvrdio je nezakonitim jer su javnopravna tijela pogrešno tumačila i primijenila materijalni propis za koji je taj sud utvrdio da je mjerodavan u konkretnom slučaju.

U odnosu na neusklađenost odluka u postupku davanja koncesije, Upravni sud u Splitu utvrdio je sljedeće: “Štoviše, uspoređujući međusobno njihov sadržaj, valja primijetiti da su odluka o davanju koncesije te, s druge strane, odluka i obavijest o namjeri davanja koncesije neusklađeni u dijelu prirode i opsega djelatnosti koje se obavljaju na temelju dane koncesije. I u samo izloženom, po pravnom shvaćanju ovoga suda, a tumačeći odredbe članka 18. stavka 1. i 2., 23. i 24. ZPDML-a i članka 26. ZK-a, rješenje tuženika i odluka o davanju koncesije na pomorskom dobru nisu zakonite. To pravno shvaćanje je u suglasju i s pravnim shvaćanjem Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Us-6503/2007-8 od 3. ožujka 2011. godine. Dakle, osporene odluke su nezakonite, budući da su javnopravna tijela u konkretnom predmetu pogrešno tumačila i primijenile mjerodavan materijalni propis.”

Kao što je vidljivo iz reproduciranog obrazloženja Upravnog suda u Splitu, taj sud je drukčije tumačio mjerodavno materijalno pravo od drugostupanjskog upravnog tijela (Ministarstva). Uz to, čini se da se Upravni sud u Splitu prvenstveno fokusirao na zakonitost odluka prvostupanjskog upravnog tijela, a ne i na prigovore samih tužitelja o naknadnim izmjenama odluka donošanih u postupku davanja koncesije. No, kao što je vidljivo iz citiranog dijela osporene presude, nedvojbeno je utvrdio da su odluka o davanju koncesije te odluka i obavijest o namjeri davanja koncesije međusobno neusklađene. Stoga ne čudi da su protiv navedene prvostupanjske presude tužbe podnijeli tuženo ministarstvo te Splitsko-dalmatinska županija i podnositelj kao zainteresirane osobe.

Visoki upravni sud odbio je sve žalbe kao neosnovane i potvrdio stajališta prvostupanjskog suda:

“10. Prema ocjeni ovog Suda, osnovano prvostupanjski sud zaključuje da u konkretnom slučaju vrsta i opseg gospodarskog korištenja pomorskog dobra za koje se daje koncesija, odnosno priroda i opseg djelatnosti koncesije nisu jasno i precizno određeni te da odluka i obavijest o namjeri davanja koncesije i odluka o davanju koncesije u tom dijelu nisu usklađene. Ovo stoga što je u obavijesti i odluci o namjeri davanja koncesije na pomorskom dobru navedeno da se koncesija na pomorskom dobru daje u svrhu gospodarskog korištenja plaže za obavljanje turističke (iznajmljivanje suncobrana, ležaljki, sandolina, pedalina, brodica, gliser s vučom i jet ski, vuča banana, aqua park i sl.) i ugostiteljske djelatnosti (ugostiteljski šank i terasa (štekati), dok je predmetnom odlukom o davanju koncesije na pomorskom dobru zainteresiranoj osobi Dolis inženjering d.o.o. dano pravo gospodarskog korištenja plaže za obavljanje turističke (iznajmljivanje suncobrana, ležaljki, sandolina, pedalina, brodica i sl.) i ugostiteljske djelatnosti (ugostiteljski šankovi i terase (štekati)). Iz navedenog proizlazi da su u predmetnoj odluci o davanju koncesije na pomorskom dobru izostavljene neke djelatnosti koje su navedene u obavijesti i odluci o namjeri davanja koncesije na pomorskom dobru, a da je u obavijesti o namjeri davanja koncesije i navedenim odlukama u dijelu u kojem se određuje priroda i opseg djelatnosti koncesije sadržana skraćenica ‘i sl.’ čime je, na način kako je to u konkretnom slučaju učinjeno, neodređeno označena priroda i opseg djelatnosti koncesije, što je u suprotnosti s mjerodavnim materijalnim propisima, kako to osnovano zaključuje prvostupanjski sud, pravilno obrazlažući da je time onemogućeno objektivno i zakonito ocjenjivanje pristiglih ponuda te je ostavljen prostor arbitrarnom odlučivanju.”

Pri ocjeni osnovanosti ustavne tužbe Ustavni je sud posebice imao u vidu sljedeće okolnosti konkretnog slučaja.

Prema utvrđenju Ustavnog suda, djelatnosti za koje se može dati koncesija na pomorskom dobru nisu taksativno navedene ni u ZPDML-u, ni u ZK-u, ni u Uredbi o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru.

Također, u članku 1. Ugovora o koncesiji od 1. listopada 2015. ponovljena je, u pogledu djelatnosti za koju se daje koncesija, formulacija iz odluke i obavijesti Splitsko-dalmatinske županije o namjeri davanja koncesije, prema kojoj je riječ o “obavljanju turističke (iznajmljivanje suncobrana, ležaljki, sandolina, pedalina, brodica, gliser s vučom i yetski, vuča banana, aqua park i sl.) i ugostiteljske djelatnosti (ugostiteljski šank i terasa, odnosno štekati)”.

Međutim, članak 2. istog ugovora mogao bi upućivati i na to da je podnositelju dana koncesija (samo) za ugostiteljsku djelatnost, jer je u njemu navedeno sljedeće:

“Pomorsko dobro na kojem se daje koncesija sastoji se od ukupne površine od 20756 m² (kopnenog dijela 8534 m² od čega ugostiteljski šank 1 zauzima 12 m² i terasa - štekati 109 m² i šank 2 površine 12 m² i terasa - štekati površine 120 m² i morske površine 12222 m²), a sve kako je nacrtano i označeno na snimku stvarnog stanja...”

I podnositeljevo tumačenje mjerodavnog prava izloženo u ustavnoj tužbi očito proizlazi iz činjenice da je on na predmetu dobivene koncesije stvarno obavljao

samo ugostiteljsku djelatnost, a ne i djelatnosti iz Priloga 1B Uredbe o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, te da svoje tumačenje izvodi iz neposredno mjerodavne Uredbe o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru budući da se jedino u toj Uredbi (premda isključivo u kontekstu koncesijskih naknada) izrijeком spominje “turističko-ugostiteljska djelatnost (restorani, caffè barovi, konobe i sl.)”.

Polazeći od navedenog, Ustavni je sud utvrdio da je u okolnostima konkretnog slučaja, kod postojanja očigledno nejasnih pravnih normi, postojala i potreba i mogućnost, u konačnici i obveza, da se u upravnom sporu utvrdi točan sadržaj ugovora o koncesiji, kao i stvarno stanje na terenu.¹⁸

Međutim, prvostupanjski upravni sud nije ni na koji način ispitao te aspekte predmeta. Nije se osvrnuo na činjenicu da je na raspravi održanoj 26. svibnja 2017. punomoćnik tuženog Ministarstva predao u spis predmeta dopis punomoćnika Splitsko-dalmatinske županije Županijskom državnom odvjetništvu u Splitu od 27. svibnja 2016. (list 97. spisa), kojim punomoćnik izvješćuje to tijelo o stanju na području sporne koncesije vezano uz spor s trećom osobom, ali je iz dopisa istodobno razvidno da je podnositelj kao koncesionar u odnosno vrijeme uveden u posjed predmeta koncesije i da “trenutno izvodi radove na uređenju”. Nije uzeo u obzir ni argumentaciju iz rješenja tuženog Ministarstva, u kojem se ono očituje o vrednovanju svih zaprimljenih ponuda tijekom javnog nadmetanja i o razlozima zbog kojih je podnositeljeva ponuda ocijenjena najpovoljnijom, kao i o referencama podnositelja za obavljanje (baš) ugostiteljske djelatnosti.

Prvostupanjski sud, dakle, nije pridao nikakvu važnost ni detaljnije ispitao okolnost da podnositelj, kako se čini, u vrijeme donošenja prvostupanjske presude već gotovo dvije godine na temelju koncesije obavlja ugostiteljsku djelatnost, već je svoje razmatranje ograničio isključivo na prigovore tužitelja o tome koliko je precizno (ili neprecizno) davatelj koncesije dvije godine ranije odredio djelatnost za koju namjerava dati koncesiju, te je zauzeo stajalište kako je za utvrđenje nezakonitosti odluke o davanju koncesije odnosno cjelokupnog postupka koji joj je prethodio (bez vraćanja predmeta na ponovni postupak) ta nepreciznost dostatna sama po sebi.

¹⁸ Ustavni sud u tom je kontekstu upozorio na svoja stajališta o važnosti zahtjeva za preciznošću i određenošću pravne norme kao jamca pravne sigurnosti: “Naime, zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja jedno od temeljnih elemenata načela vladavine prava (v. odluku Ustavnog suda broj: U-I-722/2009 od 6. travnja 2011., ‘Narodne novine’ broj 44/11.) i ključno je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. On osigurava da demokratski legitimirani zakonodavac samostalno zakonom razrađuje temeljna prava i slobode, da izvršna i upravna vlast raspolažu jasnim zakonskim i podzakonskim regulatornim mjerilima za svoje odluke te da sudbena vlast i sudovi mogu provoditi kontrolu zakonitosti pravnog poretka (presuda Njemačkog Saveznog Ustavnog suda 1 BvR 370/07 od 27. veljače 2008., § 209). Kad se taj zahtjev ne poštuje, neodređeni i neprecizni zakoni ustavnopravno nedopušteno delegiraju dijelove ovlasti zakonodavca na subjektivno rješavanje od upravnih i sudbenih vlasti.”

U konkretnom su slučaju ostali ponuditelji (kasnije tužitelji) u svojim žalbama tuženom Ministarstvu (kao i kasnije u tužbama Upravnom sudu u Splitu) osporili ne samo postupke i/ili reference samog podnositelja kao konkurenta u javnom nadmetanju i odabranog ponuditelja, već su se njihovi prigovori znatnim dijelom odnosili na važnu značajku cjelokupnog postupka javnog nadmetanja i same koncesije – na prirodu i opseg djelatnosti za koju se koncesija daje, koji, po njima, nisu bili dovoljno jasno i precizno određeni.

Dakle, već u vrijeme objave odluke o namjeri davanja koncesije odnosno obavijesti o namjeri davanja koncesije ostali ponuditelji očito su smatrali da priroda i opseg djelatnosti na koje se koncesija ima odnositi nisu definirani na način koji bi im omogućavao primjerenu pripremu za sudjelovanje u javnom nadmetanju, na način koji bi im u određenoj mjeri jamčio valjanost ponuda koje namjeravaju dati, odnosno koji bi, u konačnici, prema njihovu shvaćanju, bio zakonit. Međutim, nisu se zbog toga u postupku javnog nadmetanja obraćali (prigovarali) davatelju koncesije.

Naime, dokumentacija u spisu predmeta ne pokazuje da bi se koji od ponuditelja u tom ranom stadiju postupka koncesioniranja (iskazivanja namjere davanja koncesije) obraćao davatelju koncesije upitom ili zahtjevom za pojašnjenje tako važnog elementa budućeg javnog nadmetanja kao što su narav i opseg djelatnosti za koju se namjerava dati koncesija. Svi su oni, naprotiv, sudjelovali u javnom nadmetanju, a prigovor zbog neodređenosti djelatnosti za koju se koncesija daje istaknuli su tek nakon što tu koncesiju nisu dobili (pa se, uzgred, nameće pitanje zbog čega su se onda, s kakvim ponudama i u odnosu na koje djelatnosti upustili u javno nadmetanje za koncesiju za koju nisu znali na što se točno odnosi i koje zbog toga smatraju nezakonitim).

Upravni sudovi tu okolnost da je sporna situacija nastala (i) zbog propusta samih tužitelja, međutim, uopće nisu uzeli u obzir.

Nadalje, Ustavni sud posebno je cijenio činjenicu da je Ugovorom o koncesiji sklopljenim 1. listopada 2015. između Splitsko-dalmatinske županije i podnositelja sporna koncesija dodijeljena za razdoblje od deset godina, počevši od 1. listopada 2015. do 31. rujna 2025.

Stoga, imajući u vidu vremensku ograničenost koncesije i izrazitu sezonalnost turističko-ugostiteljskih djelatnosti koje se obavljaju na plažama s jedne strane, a s druge strane potrebu pravodobnog ulaganja u pravilu visokih iznosa financijskih sredstava u pripremu za obavljanje tih djelatnosti, ocijenio je da je u okolnostima podnositeljeva slučaja, kako s gledišta upravnog sudovanja, tako i s ustavnopravnog gledišta, izrazito važan i čimbenik brzine odnosno učinkovitosti odvijanja procedura povezanih s koncesioniranjem.

Razmatrajući trajanje konkretnog postupka u tom kontekstu, Ustavni sud ocijenio je da je tuženo Ministarstvo svoje rješenje donijelo u primjerenom roku (u kolovozu 2015. godine).

Prvostupanjski upravni spor trajao je gotovo dvije godine i okončan je 14. srpnja 2017.

Nakon toga, premda podnositelj kao ovlaštenik koncesije u vrijeme trajanja prvostupanjskog upravnog spora izvršava svoja prava i obveze iz ugovora o koncesiji, Visoki upravni sud, u povodu žalbi podnesenih u kolovozu 2017. godine, svoju odluku donosi tek pet godina kasnije, 8. rujna 2022. – dakle, ukupno gotovo sedam godina nakon 1. listopada 2015., od kojeg je dana podnositelj, u skladu s ugovorom, bio ovlašten započeti (i, kako se čini, započeo) s izvršavanjem prava i obveza u okviru dobivene koncesije.

Pritom je i prvostupanjski i drugostupanjski postupak pred upravnim sudovima okončan na način da je, iz razloga posve neovisnih o podnositelju kao sudioniku javnog nadmetanja, poništen cjelokupni postupak koncesioniranja s učincima *ex tunc* i sa stvarnim posljedicama na pravni položaj isključivo podnositelja.

Slijedom svega navedenog, Ustavni je sud utvrdio da su u konkretnom slučaju upravni sudovi pri donošenju svojih odluka uzeli u obzir *de facto* samo jednu okolnost, a to je da, prema njihovu stajalištu, davatelj koncesije nije jasno i precizno definirao narav i opseg djelatnosti za koju se koncesija daje, pa je tako otvorio prostor arbitrarnom odabiru ponuditelja.

Pritom se upravni sudovi ni u vezi s tom, po njima jedinom relevantnom okolnošću, nisu očitovali o mjerodavnom materijalnom pravu niti se pozvali na propis koji bi precizno definirao djelatnosti koje je davatelj koncesije mogao i morao navesti prilikom objave namjere davanja koncesije – a to stoga što, kako je već spomenuto u ovom obrazloženju, djelatnosti za koje se može dati koncesija na pomorskom dobru jednostavno nisu navedene ni u ZPDML-u, ni u ZK-u, ni u Uredbi o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru.

Zato su u podnositeljevu slučaju, prema ocjeni Ustavnog suda, upravni sudovi u svojim odlukama *de facto* “prijegli” stajalištu da je dužnost davatelja koncesije, a ne upravnih sudova, utvrditi koje je pravo mjerodavno, protumačiti ga i primijeniti, a zadaća upravnih sudova svodila bi se na ocjenu ne/ispornosti (ne/zakonitosti) “odabira” davatelja koncesije.

Takav pristup, međutim, nije u skladu s ulogom suda pune jurisdikcije, posebno ne kada je, kao u konkretnom slučaju, riječ o očiglednom problemu kvalitete pravnih normi u svjetlu načela vladavine prava i o sinergijskom učinku više zakona odnosno podzakonskih akata. Sudovi ne mogu izravno utjecati na kvalitetu pravnih normi, ali zato njihov pravni pristup u svakom pojedinom predmetu u kojem se to pitanje pojavi ne smije onemogućavati nadzor nad primjenom načela razmjernosti (članak 16. Ustava), odlučnog za ustavnopravno ograničavanje prava ili sloboda građana.

U podnositeljevu slučaju sudovi su, naprotiv, propustili razmotriti *de facto* sve važne čimbenike objektivno mjerodavne za donošenje presuda, izuzev činjenice da nadležno javnopravno tijelo pri iskazivanju namjere davanja koncesije nije bilo dovoljno precizno.

Premda podnositelju, kao i svakoj stranci u postupcima pred sudovima, pripada pravo na pravičnost suđenja u cjelini, ni jedan od upravnih sudova ne pridaje nikakvu važnost očiglednoj nepravdi položaja u kojem se nalazi podnositelj i nerazmjernosti tereta koji mu je nametnut, što se jasno očituje u činjenici da posljedice eventualne nezakonitosti odluke davatelja koncesije (koju sudovi zapravo ne definiraju i ne argumentiraju) snosi isključivo podnositelj. Opisani se pristup, po naravi stvari, odražava prije svega na stanje podnositeljeve imovine odnosno vlasništva. Ograničenje nametnuto podnositelju – *de facto* oduzimanje prava i imovine (jer jasno je da je riječ o gubitku već učinjenih sedmogodišnjih ulaganja, o gubitku prava na obavljanje djelatnosti u okviru dobivene koncesije tijekom daljnje tri godine i o gubitku mogućnosti ostvarivanja zarade od te djelatnosti) – u izrazitom je nerazmjeru s potrebom da se autoritetom suda, *post festum*, ukloni jedna navodno nezakonita odluka jedinice područne samouprave.

Slijedom svega izloženog, Ustavni sud nalazi utvrđenim da su osporenim presudama upravnih sudova povrijeđena prije svega ustavna načela vladavine prava i pravne sigurnosti (članci 3. i 5. Ustava) odnosno načelo razmjernosti (članak 16. Ustava), kao i da su podnositelju povrijeđena ustavna i konvencijska prava inherentna ustavnom jamstvu sudske kontrole upravnih akata (članak 19. stavak 2. Ustava), ustavnom i konvencijskom jamstvu prava na pravično suđenje u aspektu prava na obrazloženu odluku (članak 29. stavak 1. Ustava; članak 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda)¹⁹ te ustavnom i konvencijskom jamstvu prava vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava; članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju).

4. UMJESTO ZAKLJUČKA

Kao što je naprijed navedeno, praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske u odnosu na upravne ugovore za sada je jako rijetka. Može se postaviti i pitanje zašto je tome tako. Jedan od mogućih odgovora bio bi da su i ti ugovori još uvijek rijetko zastupljeni u praksi i/ili da naša upravna tijela i upravni sudovi uspješno rješavaju dvojbe koje se pojavljuju u praksi.

¹⁹ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 1/06. i 13/179).

LITERATURA

Pravni akti

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 1/06. i 13/179)
2. Opći porezni zakon (Narodne novine br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20)
3. Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (Narodne novine br. 36/04, 63/08, 133/13, 63/14)
4. Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (Narodne novine br. 23/04, 101/04, 39/06, 63/08, 125/10, 102/11, 83/12)
5. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14)
6. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 117/01, 92/05, 110/07)
7. Zakon o koncesijama (Narodne novine br. 69/17, 107/20)
8. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine br 47/09, 110/21)
9. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine br. 158/13, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11)

Sudska praksa

1. Odluka i rješenje od 27. travnja 2023. (www.usud.hr)
2. Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-1493/2017 od 17. siječnja 2019.
3. Odluka od 30. ožujka 2017. (www.usud.hr)
4. Odluka Ustavnog suda broj: U-I-722/2009 od 6. travnja 2011.
5. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019.
6. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-4885/2012 od 3. srpnja 2014.
7. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-5369/2022 od 2. ožujka 2023. (www.usud.hr)
8. Presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda 1 BvR 370/07 od 27. veljače 2008., § 209.
9. Rješenje od 23. travnja 2018., (www.usud.hr)
10. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-138/2017 i dr. od 9. srpnja 2019.
11. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1634/2023 od 19. prosinca 2023.
12. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Rev 139/2023-5 od 8. studenoga 2023.
13. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Rev 4129/2021-2 od 23. ožujka 2022.

ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN THE CASE-LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA

An administrative contract is a contract concluded under public law on behalf of one or more subjects of public administration. These contracts were introduced in the Croatian legal system by the General Administrative Procedure Act, which defines them as bilateral legal acts that the state or a public body concludes with third parties (natural and legal persons) in order to achieve an objective of general public interest under the conditions set by special legislation. The case-law of regular courts on the interpretation and application of administrative contracts, and contracts that have certain characteristics of administrative contracts in their content, is relatively well established, albeit not very extensive. Unlike the regular courts, however, the case-law of the Constitutional Court of the Republic of Croatia with regard to the interpretation and/or application of administrative contracts is extremely sparse. The Constitutional Court has a relatively well-established jurisprudence when it comes to areas that parties to administrative contracts mutually regulate among themselves, such as public tenders, various types of concessions, taxes, etc. However, the issues that the Constitutional Court deals with in these cases, not only in cases of abstract control but also cases of concrete control, relate primarily to the efficient court protection, the right of access to a court, the nature of public expenditure and the like. The article thus presents several decisions of the Constitutional Court in which it ruled on the violation of the constitutional rights in the procedures for selecting the most favourable bidder and granting a concession on a public good.

Key words: *administrative contract, public law, separate legislation, public tender, concessions*