

UPRAVNI UGOVORI U HRVATSKOJ: 15 GODINA NEOSTVARENIH OČEKIVANJA

Prof. dr. sc. Dario Đerđa*
Izv. prof. dr. sc. Stjepan Gadžo**

UDK 349.924(497.5)
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.11>
Ur.: 18. studenoga 2025.
Pr.: 13. siječnja 2026.
Pregledni rad

Sažetak

Cilj je ovoga rada analizirati je li, i u kojoj mjeri, ideja unošenja instituta upravnog ugovora u domaći pravni sustav ostvarena na normativnoj razini. Istražuju se postavke općeg pravnog režima upravnih ugovora koje ograničuju širu primjenu ovog instituta u praksi te se ukazuje na primjere neprikladne primjene upravnih ugovora u posebnim upravnim područjima. U radu se najprije ukazuje na razloge uvođenja upravnih ugovora u hrvatski pravni sustav, a zatim se analizira njihov opći pravni režim utvrđen Zakonom o općem upravnom postupku. Raščlanjuje se pravno uređenje upravnih ugovora u posebnim upravnim područjima, uključujući i primjere ugovora o čijoj se pravnoj prirodi kao upravnih ugovora očitovala sudska praksa. U zaključku se ocjenjuje je li pravna regulacija upravnih ugovora, nakon više od 15 godina primjene toga instituta, ostvarila svoja očekivanja.

Ključne riječi: *upravni ugovor; Zakon o općem upravnom postupku; Hrvatska.*

1. UVOD

Upravni ugovori, kao zakonom normirani institut, u Hrvatskoj su zaživjeli 1. siječnja 2010. godine, stupanjem na snagu tada novog Zakona o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP).¹ Reguliranje općeg pravnog režima upravnih ugovora predstavljalo je značajnu novinu kojim se, po uzoru na društvene promjene prisutne u demokratskim državama, nastojalo što je moguće više izjednačiti položaj građana i javne uprave, povećati stupanj pravne sigurnosti građana i drugih stranaka u odnosu prema upravi te doprinijeti uklanjanju birokratskih barijera koje ponekad

* Dr. sc. Dario Đerđa, redoviti profesor u trajnom izboru, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; dario.derda@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1095-1155>.

** Dr. sc. Stjepan Gadžo, izvanredni profesor, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; stjepan.gadzo@uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1905-5330>.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

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

stoje kao prepreka gospodarstvu.² U vrijeme donošenja ZUP-a u javnosti se isticalo kako se uvođenjem upravnih ugovora dodatno „štiti objektivni pravni poredak i šira društvena zajednica“ te se „kroz prikladnu pravnu formu uvažava promijenjena uloga građana i drugih nositelja gospodarskih aktivnosti u odnosu prema javnoj upravi“.³ Očekivalo se kako će oni potaknuti snažniji ulazak privatnog sektora u obavljanje gospodarskih aktivnosti od interesa za zajednicu te učiniti poduzetnike partnerima javne uprave u obavljanju javnih službi. U znanstvenoj i stručnoj literaturi posebno se naglašavalo kako javnopravna tijela u suvremenome društvu stupaju u pravne odnose sa subjektima privatnog prava i uz izraženu suglasnost njihovih volja.⁴ Također, očekivalo se kako će početkom važenja ZUP-a ugovori o koncesijama, ugovori o javnoj nabavi, ugovori o javno-privatnom partnerstvu, kao i brojni drugi ugovori koji se sklapaju u Hrvatskoj, i normativno, a ne samo prema svojoj pravnoj prirodi, biti upravni ugovori, čime bi se dodatno intenzivirao partnerski odnos javne vlasti i poduzetnika.⁵

Međutim, danas, više od 15 godina nakon stupanja na snagu ZUP-a, stječe se dojam kako upravni ugovori nisu ni približno iskorišteni u mjeri u kojoj se to očekivalo.⁶ Ovi su ugovori normativno određeni tek u rijetkim područjima, poput poreza i drugih javnih davanja, koncesija, raspolaganja nekretninama u vlasništvu države ili statusa općeg dobra te regulacije financijskog sustava. Već u vrijeme donošenja ZUP-a ukazivalo se na to kako hrvatski pravni sustav vrlo strogo pristupa ovom institutu, znatno sužavajući mogućnost njegova korištenja u praksi. Uzimajući u obzir kako su u to vrijeme upravni ugovori u Hrvatskoj normativno uređeni po prvi put nakon Drugoga svjetskog rata te kako je nedostajalo vizije i jasnog shvaćanja njihove uloge u društvu, njihovo je opće pravno uređenje ZUP-om postavljeno samo na najosnovnijoj razini. Preciznije normativno reguliranje tih ugovora prepušteno je zakonima koji uređuju posebna upravna područja. Na nedostatke pozitivnopravne regulacije upravnih ugovora danas sve češće upućuju ne samo stajališta izražena u znanstvenoj i stručnoj literaturi već i sudska praksa.

Cilj je ovoga rada analizirati je li, i u kojoj mjeri, ideja unošenja instituta upravnog ugovora u domaći pravni sustav ostvarena na normativnoj razini. Istražuju se postavke općeg pravnog režima upravnih ugovora koje ograničuju širu primjenu toga instituta u praksi te se ukazuje na primjere neprikladne primjene upravnih ugovora u posebnim upravnim područjima. U radu se najprije ukazuje na razloge uvođenja upravnih ugovora u hrvatski pravni sustav, potom se analizira njihov opći

2 Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, ožujak 2009., 61.

3 Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, 64.

4 Dario Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj* (Zagreb: Inženjerski biro, 2010.), 328.

5 Dario Đerđa i Zoran Pičuljan, „Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 30, br. 1 (2009): 284.

6 Vidi Dario Đerđa, „Modernizacija upravnog postupka u Republici Hrvatskoj“, u: *Primjena načela europskog prava u nacionalnom upravnom pravu*, ur. Dario Đerđa, Ana Pošćić i Adrijana Martinović (Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci, 2025.), u tisku. Isto i: Božidar Horvat i Ivan Malenica, „Upravni ugovori i upravno sudovanje“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 221.

pravni režim utvrđen ZUP-om, a zatim se raščlanjuje pravno uređenje upravnih ugovora u posebnim upravnim područjima, uključujući i primjere ugovora o čijoj se prirodi kao upravnih ugovora očitovala sudska praksa. U zaključku se ocjenjuje je li pravna regulacija upravnih ugovora, nakon više od 15 godina primjene ovoga instituta, ostvarila početna očekivanja.

2. UVOĐENJE UPRAVNIH UGOVORA U HRVATSKI PRAVNI SUSTAV

Upravni ugovori počeli su plijeniti pozornost hrvatske pravne znanosti već u posljednjem desetljeću 20. stoljeća. Na njihovu je važnost u više navrata upozoravao Borković, ističući kako su upravni ugovori široko prisutni u brojnim državama Europe, posebno onima koje su bile pod utjecajem francuskog prava. Naglašavao je kako u modernoj državi javnopravna tijela ulaze u pravne odnose s drugim subjektima, posebno onima privatnog prava, ne samo upravnim aktima, koje pri zasnivanju, mijenjanju ili ukidanju nekog pravnog odnosa karakterizira autoritativnost i jednostranost u odlučivanju, već i na osnovi suglasnosti njihovih volja. Upozoravao je kako upravni ugovori ne nastaju u svakom ugovornom odnosu između države i drugih subjekata, već samo uz ispunjenje određenih pretpostavki: da jedna od ugovornih strana mora biti subjekt javnoga prava, da je cilj njihova sklapanja usmjeren prema širem, tj. općem interesu, te da se takvi ugovori sklapaju isključivo prema posebnim pravilima koja trebaju biti precizno propisana.⁷ *Diferentia specifica* upravnih ugovora u odnosu na ugovore građanskog prava očituje se u položaju subjekta javnoga prava, koji u upravnim ugovorima nastupa s autoritetom nositelja vlasti, slijedom čega ugovorne strane nisu u ravnopravnom položaju.⁸

U to su se vrijeme u Hrvatskoj sklapali pojedini ugovori koji su prema svojim obilježjima odgovali upravnim ugovorima iz usporednog prava, posebno francuskoga, u kojem su kao poseban pravni institut i nastali. Međutim, pravni režim takvih ugovora, poput ugovora o koncesiji, ugovora o javnoj nabavi ili ugovora o javno-privatnom partnerstvu, u hrvatskom zakonodavstvu nije bio posebno uređen, pa su se na njih primjenjivale pojedine odredbe zakona kojima su se uređivala ta upravna područja, uz supsidijarnu primjenu pravila građanskog prava, tj. Zakona o obveznim odnosima.⁹ Slijedom toga, o tim se ugovorima kao upravnima govorilo ponajprije u znanstvenim i stručnim krugovima.¹⁰

7 Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 34-37 i Ivo Borković, „Upravni ugovori“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 30, br. 2 (1993): 417, 419 i 423.

8 Katja Štemberger, „Pravna pogodba kot posebni institut upravnega prava – kje smo in kako naprej?“, *Pravnik* 76, br. 5-6 (2021): 252.

9 Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23., 155/23.

10 Vidi izlaganje Ive Borkovića i Mihajla Dike, „Rasprava, pitanja i odgovori“, u: *Pomorsko dobro: društveni aspekti upotrebe i korištenja*, ur. Vinko Hlača (Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci, 1996.), 171-173; Dario Đerđa, „Pravni režim ugovora o koncesiji u hrvatskom pravu“, u: *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, ur. Ante Šumelj (Zagreb: Inženjerski biro, 2007.), 195-220; Vanja Seršić, „Ugovor o koncesiji kao tipičan

Inicijativa za pravno normiranje upravnih ugovora istaknuta je tek 2007. godine, u Smjernicama za izradu tada novog ZUP-a,¹¹ kada je prihvaćena ideja kako oni trebaju biti uređeni upravo tim Zakonom.¹² U tom je razdoblju započeto i sustavnije istraživanje značajki upravnih ugovora prisutnih u usporednom pravu, a sve kako bi se na najbolji način uklopili u hrvatski pravni sustav. Fokus prvih radova bio je usmjeren na posebnosti upravnih ugovora u francuskom i njemačkom pravu, poglavito na njihov pojam, vrste, stranke, predmet, postupak sklapanja, valjanost, prava stranaka u izvršavanju ugovornih obveza, prestanak ugovora te nadležnost za rješavanje sporova.¹³ Usporedba upravo tih dvaju pravnih sustava nije bila slučajna. Upravni ugovori, povijesno gledajući, nastali su u Francuskoj krajem 19. i početkom 20. stoljeća, gdje su, kao proizvod pravne doktrine i prakse, detaljno razrađeni u svim svojim elementima.¹⁴ S druge strane, budući da je pri izradi nacrtu ZUP-a većina stranih stručnjaka koji su sudjelovali u usklađivanju hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije dolazila iz Njemačke, pretpostavljalo se da će njemačka iskustva uvelike utjecati na buduće uređenje ovih ugovora.¹⁵ Po provedenim analizama zaključeno je kako niti jedan od tih pravnih sustava u cijelosti ne odgovara potrebama Hrvatske te da bi bilo vrlo teško u domaći pravni sustav inkorporirati rješenja jednoga od njih. Stoga, procijenilo se kako u svrhu općeg pravnog uređenja ovih ugovora treba uzeti najbolje iz svakoga sustava te pravne odredbe formulirati na način najprihvatljiviji za Hrvatsku. Pri tome, upozoravalo se kako su pravila koja uređuju upravne ugovore u Francuskoj rezultat ponajprije sudske

upravni ugovor“, u: *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009.*, ur. Marica Kuzmić i Jasminka Hercigonja (Zagreb: Inženjerski biro, 2009.), 407.

- 11 Vlada RH, Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, siječanj 2007.
- 12 Isto je prisutno i u državama jugoistočne Europe, koje opći pravni režim upravnih ugovora uređuju zakonima o upravnom postupku. Vidi Dejan Milenković, „Upravni ugovori u zakonima o općem upravnom postupku zemalja zapadnog Balkana“, *Strani pravni život* 67, br. 3 (2017): 71 te Ahmet Imami i Mirlinda Batalli, „The Role of Administrative Contracts in the Field of Public Administration“, *Access to Justice in Eastern Europe* 7, br. 3 (2024): 396.
- 13 Vidi Dario Đerđa, „Posebnosti upravnih ugovora“, u: *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2008.*, ur. Marica Kuzmić (Zagreb: Inženjerski biro, 2008.), 14-40; Dragan Medvedović, „Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku“, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, ur. Davorka Foretić i Jerko Slovinić (Zagreb: Novi informator, 2010.), 51. O nazivlju i prirodi upravnih ugovora u državama pod utjecajem francuskog i njemačkog prava vidi Liana-Teodora Pascariu, „Some Ideas for a Comparative Analysis of the Administrative Contracts“, *European Journal of Law and Public Administration* 3, br. 1 (2016): 117.
- 14 Najcjelovitija razrada upravnih ugovora uopće susreće se upravo u francuskoj upravnoj praksi, koja je intenzivno popraćena pravnoteorijskim raspravama. Vidi Charles Debbach, *Institutions et Droit Administratif* (Paris: Presses Universitaires de France, 1978.), 157.
- 15 O ovome vidi Dragan Medvedović, „Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku“, u: *Novi Zakon o općem upravnom postupku*, ur. Davorka Foretić (Zagreb: Novi informator, 2009.), 19-74; Zoran Pičuljan, „Novi upravni postupak i upravni spor – oblikovanje propisa, kontinuitet i diskontinuitet pravne regulacije“, u: *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009.*, ur. Marica Kuzmić i Jasminka Hercigonja (Zagreb: Inženjerski biro, 2009.), 17-31.

prakse Državnog savjeta i upravnih sudova, zbog čega ih Hrvatska ne može u tom obliku jednostavno preuzeti u pravni poredak. Njemačko je pravo upravne ugovore uredilo u najopćenitijim crtama s deset paragrafa Zakona o upravnom postupku, a detaljniju je razradu učinilo u savezним i državnim zakonima te nekim odredbama Građanskog zakonika. Time se njemački sustav uređenja upravnih ugovora Hrvatskoj činio znatno prihvatljivijim. Također, isticalo se kako praksa sklapanja upravnih ugovora u početku ne bi trebala biti preširoka, već da bi najbolje bilo taksativno propisati u kojim je upravnim stvarima dopušteno njihovo sklapanje. Smatralo se kako bi sklapanje tih ugovora bez razvijenog pravnog režima u kojem se mogu sklapati, poput stranaka, postupka sklapanja, izmjena, raskida, rješavanja sporova i sl., najviše išlo na štetu privatne osobe koja je stranka ugovora.¹⁶

Na tragu tih zaključaka opća pravna regulacija upravnih ugovora našla je svoje mjesto u šestom dijelu ZUP-a.¹⁷ Taj se Zakon zadržao samo na najosnovnijim pitanjima uređenja upravnih ugovora, dok je njihovu detaljniju razradu u posebnim upravnim područjima, po uzoru na njemačko pravo, prepustio zakonima koji uređuju pojedina upravna područja.

3. OPĆE PRAVNO UREĐENJE UPRAVNIH UGOVORA U HRVATSKOJ

Opći pravni režim upravnih ugovora u Hrvatskoj postavljen je sa šest članaka ZUP-a. Iako njima nije definiran pojam tih ugovora, jasno su naznačene stranke i cilj sklapanja. Upravni ugovor sklapa se između javnopravnog tijela, s jedne strane, i stranke, s druge strane, a s ciljem izvršavanja prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar. Time su, u skladu s pravnom teorijom upravnih ugovora prihvaćenom u francuskom pravu, precizno utvrđeni subjekti toga ugovora, od kojih jedan mora biti osoba javnoga prava,¹⁸ koja se, pri tome, u odnosu na drugu stranu, nalazi u superiornom položaju, jer u ugovornom odnosu raspolaže snažnijim ovlastima.¹⁹ Izražavajući oprez prema slobodi javnopravnih tijela disponirati javnim ovlastima, zakonodavac je svrhu upravnog ugovora vezao isključivo uz izvršavanje prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena neka upravna stvar. Time je predmet tih ugovora postavljen vrlo usko u usporedbi s državama koje uređuju ovaj institut, posebno u odnosu na njemačko pravo.²⁰ Dopuštenost sklapanja upravnih

16 Đerđa, „Posebnosti upravnih ugovora“, 16 i 38.

17 Vidi čl. 150. do 155. ZUP-a.

18 Treba naglasiti kako bi bilo ispravnije propisati kako upravni ugovor sklapa osoba javnoga prava, jer javnopravno tijelo, koje u pravilu nema pravnu osobnost, pri sklapanju upravnog ugovora uvijek istupa u ime i za račun osobe javnoga prava, primjerice Republike Hrvatske, jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave i sl.

19 Takvo obilježje nije tipično za javnopravne ugovore u Njemačkoj, jer se oni, kada je to propisano zakonom, mogu sklopiti i između dviju osoba privatnoga prava. Vidi Dario Đerđa, „Upravni ugovori“, u: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – godišnjak 17*, ur. Mladen Žuvela (Zagreb: Organizator, 2010.), 364.

20 Detaljnije o ovome vidi Jasna Omejec, „Studija o upravnim ugovorima i aktima poslovanja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 62*, br. 2 (2025): 162-163.

ugovora u Hrvatskoj dodatno je ograničena odredbom prema kojoj se takav ugovor može sklopiti jedino ako je njegovo sklapanje propisano zakonom (čl. 150. st. 1. ZUP-a). Iako se u literaturi susreću stajališta prema kojima se upravnim ugovorom izvršavaju zakonski određene aktivnosti, slijedom čega je opravdano da se sklapaju isključivo u slučajevima izričito propisanim zakonom,²¹ takav je pristup rijedak u usporednome pravu.²² Dakle, sklapanje upravnih ugovora u Hrvatskoj ZUP-om je ograničeno na detaljnije razrađivanje izvršavanja prava i obveza utvrđenih rješenjem donesenim u upravnom postupku, i to samo u slučajevima kada je sklapanje takvih ugovora propisano zakonom. Slijedom toga, upravni ugovor može se sklopiti tek po donošenju rješenja, dok nije dopušteno upravnopравни odnos koji još nije nastao na temelju rješenja regulirati upravnim ugovorom.²³

Nadalje, propisano je kako se upravni ugovori sklapaju u pisanom obliku (čl. 150. st. 4. ZUP-a). S obzirom na važnost ovih ugovora, ali i potrebu jednostavnijeg dokazivanja ugovorenih uvjeta izvršenja rješenja, propisivanje pisanog oblika tih ugovora je razumljivo.²⁴ ZUP ujedno propisuje pretpostavke valjanosti odnosno ništetnosti upravnih ugovora, čineći to kroz dva članka, ali bez osobite konzistentnosti. U jednome utvrđuje kako upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja, prinudnim propisima niti sklopljen na štetu trećih osoba, dok u drugome propisuje kako je upravni ugovor ništetan ako je protivan rješenju radi čijeg je izvršenja sklopljen, kao i iz razloga ništetnosti propisanih zakonom koji uređuje obvezne odnose.²⁵ Zakon, dodatno, izričito utvrđuje kako je upravni ugovor koji ima učinak na prava trećih osoba valjan samo uz pisani pristanak tih osoba (čl. 150. st. 3. ZUP-a), kao i da je ništetan u cijelosti i ako je ništetan samo dio toga ugovora, osim ako bi mogao proizvoditi pravne učinke bez toga dijela (čl. 151. st. 3. ZUP-a). Konačno, propisuje kako ništetnost upravnog ugovora utvrđuje sud nadležan za upravne sporove, na temelju tužbe stranke ili javnopravnog tijela, te kako ništetan upravni ugovor ne proizvodi pravne posljedice (čl. 151. st. 4. i 5. ZUP-a).

ZUP je utvrdio još dva važna pitanja vezana uz opći pravni režim upravnih ugovora: njihovu izmjenu i raskid. Propisano je kako se upravni ugovor može izmijeniti suglasnošću stranaka, ali samo ako bi zbog okolnosti nastalih nakon njegova sklapanja, koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme sklapanja, ispunjenje obveze za jednu ugovornu stranu postalo bitno otežano. Ugovorna strana kojoj je ispunjenje obveza bitno otežano može zatražiti da se ugovor izmijeni u skladu s nastalim okolnostima (čl. 152. st. 1. ZUP-a). Tom se odredbom hrvatski zakonodavac znatno oslonio na gotovo istovjetnu odredbu njemačkog prava, ujedno inzistirajući na

21 Adriana Magdalena Sandu i Maria Sofia Pagarin, „Study on Administrative Contracts“, *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 4, br. 2 (2012): 904.

22 Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 354-356; Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 143; Milenković, „Upravni ugovori“, 75.

23 Za drugačije rješenje u njemačkom zakonodavstvu vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 141-142.

24 Pisani oblik upravnih ugovora zahtijeva se i u francuskom i njemačkom pravu. Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 356 i 365.

25 Ove odredbe u hrvatsko pravo gotovo su u cijelosti prenesene iz njemačkog. Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 365-366.

očuvanju „financijske ravnoteže ugovora“, kao bitnom obilježju vezanome uz izmjene upravnih ugovora u Francuskoj.²⁶ Time hrvatsko pravo slijedi primjere iz usporednoga prava, prema kojima su stranke ograničene u mogućnostima disponiranja pravom na izmjenu ugovora te se ugovor može izmijeniti jedino ako nastupe okolnosti koje se u vrijeme sklapanja nisu mogle predvidjeti, a koje ispunjenje ugovorne obveze jedne stranke, javnopravnog tijela ili privatne osobe, čine bitno otežanim. U svim ostalim slučajevima izmjena upravnog ugovora u Hrvatskoj nije dopuštena.

Prvi slučaj prava na jednostrani raskid upravnog ugovora vezan je upravo uz neuspješnu provedbu njegove izmjene. Ako se javnopravno tijelo i stranka ne suglase o izmjeni ugovora, tj. ako javnopravno tijelo ili treće osobe uključene u upravni ugovor na takvu izmjenu ne pristanu, javnopravno tijelo ovlašteno je jednostrano raskinuti taj ugovor (čl. 153. st. 1. ZUP-a). U tome je pitanju hrvatsko pravo postiglo kompromis između francuskog i njemačkog rješenja.²⁷ Nadalje, javnopravno tijelo ovlašteno je jednostrano raskinuti upravni ugovor i kada druga ugovorna stranka ne ispunjava obveze iz ugovora, pri čemu ono od stranke ima pravo potraživati i naknadu štete nastale neispunjavanjem ugovorne obveze (čl. 153. st. 2. ZUP-a). Drugim riječima, javnopravno tijelo, kao ugovorna stranka sa snažnijim ovlastima koje proizlaze iz javnoga prava, u odnosu utemeljenom na upravnom ugovoru ovlašteno je kontinuirano nadzirati izvršava li druga ugovorna stranka svoje ugovorne obveze. U krajnjem slučaju, ako privatna osoba ne postupa u skladu s ugovorenim obvezama, javnopravno tijelo ovlašteno je jednostrano raskinuti takav ugovor.²⁸ Konačno, javnopravno tijelo ovlašteno je jednostrano raskinuti upravni ugovor i kada je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje zadiralo u stečena prava (čl. 153. st. 3. ZUP-a). Ta se ovlast posebno oslanja na pravo javnopravnog tijela da ukine zakonito rješenje kojim je stranka stekla neko pravo,²⁹ a kakve se susreću i u usporednome pravu.³⁰ U slučaju da se iz naznačenih razloga ukine rješenje koje je temelj za sklapanje upravnog ugovora, razumljivo je kako javnopravno tijelo upravni ugovor treba raskinuti. U skladu sa ZUP-om, javnopravno tijelo upravni ugovor raskida rješenjem, koje treba sadržavati obrazložene razloge raskida te iznos štete ukoliko je raskidom ugovora ona nastala. Suprotna stranka upravnog ugovora protiv takvog rješenja može pokrenuti upravni spor (čl. 153. st. 4. i 5. ZUP-a).

Konačno, ZUP-om su utvrđena i sredstva pravne zaštite vezana uz upravne ugovore. Zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela stranka može izjaviti prigovor, kojim može potraživati i naknadu štete nastale neispunjavanjem ugovora. Prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor

26 Za usporedbu s njemačkim i francuskim rješenjima u pogledu izmjene upravnog ugovora vidi Đerđa, „Posebnosti upravnih ugovora“, 31-35.

27 Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 375-376.

28 Ova ovlast javnopravnog tijela preuzeta je iz francuskog prava, u kojemu javnopravno tijelo koje je sklopilo ugovor tijekom cijelog odnosa nadzire izvršavanje ugovornih obveza druge ugovorne stranke. Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 376.

29 Vidi čl. 130. st. 1. t. 3. ZUP-a.

30 Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 377.

nad javnopravnim tijelom koje je stranka ugovora, a to tijelo o prigovoru odlučuje rješenjem protiv kojega se može pokrenuti upravni spor (čl. 154. ZUP-a). Osim ovdje prikazanoga, ZUP je detaljniji pravni režim upravnih ugovora prepustio urediti zakonima koji uređuju pojedina upravna područja.

U kompleksnoj situaciji donošenja ZUP-a hrvatski se zakonodavac 2009. godine opredijelio za francuski koncept upravnog ugovora, iako je u Zakon uklopio priličan broj odredbi preuzetih iz njemačkog prava.³¹ Iako je njemački način normiranja upravnih ugovora zakonskim putem bliži hrvatskoj pravnoj tradiciji, u to su vrijeme u praksi prevladavali ugovori koji su svojim obilježjima više nalikovali francuskom konceptu upravnih ugovora. Stoga, zakonodavac je očito procijenio kako je korisnije pravno regulirati institute koji već postoje u praksi, ali bez općeg zakonskog okvira, negoli u pravni sustav uvesti još jedan, u to vrijeme u domaćoj javnosti nedovoljno istražen, institut potpuno različit od postojećih. Štoviše, s obzirom na učestale zamjerke koje su se upućivale stručnosti i obrazovanju hrvatske javne uprave, zakonodavac je smatrao razboritim pričekati određeno vrijeme prije nego što upravi stavi na raspolaganje institut koji se treba koristiti s iznimnim oprezom.³²

Ipak, dio znanstvene i stručne javnosti ne slaže se s tako usko postavljenim konceptom upravnog ugovora u Hrvatskoj. Već su u vrijeme donošenja ZUP-a u literaturi iznošeni stavovi kako je takvom pravnom regulacijom mogućnost korištenja upravnih ugovora prerestriktivno uređena, a time u praksi i svedena na minimum. Na taj su način izvan područja primjene upravnog ugovora ostali brojni i značajni ugovori koji počivaju na suradnji javnopravnih tijela s drugim subjektima, a koji su nezaobilazan dio suvremenoga upravnog djelovanja.³³ Danas se ističe kako ograničavanje upravnog ugovora kao instrumenta za izvršenje upravnog akta, i to samo ako je takva mogućnost propisana posebnim zakonom, izravno proturječi smislu toga instituta te se koncilijatorna funkcija uprave, koja se vezuje uz ugovore javnog prava u drugim europskim državama, u Hrvatskoj ne može raspoznati.³⁴ Zamjena upravnih akata ugovornim uređenjem odnosa ima brojne prednosti, koje se osobito očituju u smanjenju arbitrarnosti i mogućih pogrešaka u postupku, fleksibilnijem usklađivanju interesa ugovornih strana, bržem i troškovno povoljnijem završetku postupka za stranku i javnopravno tijelo te u sadržajno ispravnijoj i za stranku prihvatljivijoj odluci.³⁵ Stoga, može se postaviti pitanje je li u hrvatskom zakonodavstvu došlo vrijeme za širenje koncepcije ovoga pravnog instituta.

31 Detaljnije vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 160; Frane Staničić, „Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 53, br. 1 (2016): 234.

32 Đerđa, „Upravni ugovori“, 370-371. Ovakvo „kompiliranje“ rješenja iz različitih pravnih sustava nije rijetko niti u drugim državama jugoistočne Europe. Vidi Merima Tanović, Amra Jašarbegović i Aldin Jelovac, „Upravni ugovor kao zamjena za upravni akt u rješavanju upravnih stvari“, *Uprava* 16, br. 1 (2025): 38-39.

33 Vedran Đulabić, „Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave“, *Hrvatska javna uprava* 9, br. 2 (2009): 310 i 313.

34 Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 163.

35 Katja Štemberger, „Upravne pogodbe v pravnih redih držav nekdanje Jugoslavije“, *Pravni letopis* 81, br. 2 (2021): 98.

4. UPRAVNI UGOVORI U POSEBNIM UPRAVNIM PODRUČJIMA

Opći pravni okvir upravnih ugovora u Hrvatskoj, prikazan *supra* (poglavlje 3.), nije se mijenjao od stupanja na snagu ZUP-a 1. siječnja 2010. godine. Tim je Zakonom određeno kako se upravni ugovor može sklopiti jedino ako je njegovo sklapanje propisano zakonom. Stoga su u znanstvenoj i stručnoj javnosti izražena očekivanja kako će zakonodavac intervencijama u pojedina upravna područja, poput koncesija, javne nabave, javno-privatnog partnerstva i drugih, propisati mogućnost sklapanja upravnog ugovora. Međutim, trebalo je proteći više od dvije i pol godine od stupanja na snagu ZUP-a do prvoga takvog normativnog zahvata.

Novelom Općeg poreznog zakona iz srpnja 2012. godine upravni ugovori uvedeni su u hrvatsko posebno zakonodavstvo.³⁶ Do novog propisivanja upravnog ugovora u nekom upravnom području dolazi tek po proteku dodatnih pet godina, kada je novim Zakonom o koncesijama, u lipnju 2017. godine, propisano kako su ugovor o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, ugovor o koncesiji za radove i ugovor o koncesiji za usluge upravni ugovori. S obzirom na raznolikost upravnih područja u kojima se koncesije dodjeljuju, tom je zakonskom intervencijom primjena instituta upravnih ugovora u Hrvatskoj značajno proširena.³⁷ Nadalje, Zakonom o lovstvu, iz listopada 2018. godine, propisano je kako su ugovor o zakupu prava lova i ugovor o koncesiji prava lova također upravni ugovori.³⁸ U studenome 2018. godine donesen je Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, kojim je propisano kako se upravnim ugovorom smatraju i ugovor o najmu stana ili obiteljske kuće u državnom vlasništvu, ugovor o darovanju građevinskog zemljišta odnosno neuseljive obiteljske kuće te ugovor o darovanju građevnog materijala.³⁹ Novelom Zakona o kreditnim institucijama, iz travnja 2020. godine, utvrđeno je kako je upravni ugovor i ugovor sklopljen radi izvršenja rješenja kojim se kreditnim institucijama izriču novčana kazna ili periodični penali.⁴⁰ Isto je propisao i Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, iz travnja 2022. godine, određujući mogućnost sklapanja upravnog ugovora radi izvršenja rješenja kojim je izdavatelju pokrivenih obveznica ili drugoj osobi izrečena novčana kazna ili iznos periodičnih penala.⁴¹ U prosincu 2022. godine usvojen je i Zakon o dodatnom porezu na dobit, kojim je utvrđeno kako porezni obveznik i Porezna uprava za dospjele porezne obveze dodatnog poreza na dobit mogu sklopiti upravni ugovor radi namirenja poreznog duga po osnovi dodatnog

36 Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 78/12.

37 Čl. 3. st. 3. do 5. Zakona o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17. Koncesija se u Hrvatskoj dodjeljuje u različitim područjima i za različite djelatnosti.

38 Čl. 24. st. 2. i čl. 36. st. 2. Zakona o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18.

39 Čl. 18. st. 2. te čl. 34. st. 1. i 2. Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, Narodne novine, br. 106/18.

40 Čl. 66. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 47/20.

41 Čl. 47. st. 3. Zakona o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, Narodne novine, br. 53/22.

poreza na dobit.⁴² Posljednji zakon kojim je izričito utvrđena mogućnost sklapanja upravnih ugovora jest Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, iz srpnja 2023. godine, a kojim je propisano kako su ugovor o posebnoj upotrebi pomorskog dobra i ugovor o koncesiji na pomorskom dobru upravni ugovori.⁴³

Iz prethodno navedenoga može se zaključiti kako je institut upravnog ugovora u hrvatskom zakonodavstvu prepoznat tek u malom broju posebnih upravnih područja. Osam važećih zakona koji izričito utvrđuju sklapanje upravnih ugovora u predmetnom se smislu odnose na tek četiri posebna upravna područja: područje poreza i drugih javnih davanja, područje koncesija, područje raspolaganja nekretninama u vlasništvu države ili statusu općeg dobra te, konačno, područje regulacije financijskog sustava. To ukazuje kako ni nakon više od 15 godina postojanja općega pravnog režima upravnih ugovora hrvatski zakonodavac nije prepoznao važnost toga instituta niti je izričito utvrdio pretpostavke za njegovu širu primjenu.

Međutim, ne smije se smetnuti s uma kako je u Hrvatskoj nizom zakona koji uređuju pojedina upravna područja utvrđeno sklapanje ugovora koji svojim bitnim obilježjima odgovaraju upravnom ugovoru.⁴⁴ S obzirom na to da u tim zakonima izostaje jasno preciziranje radi li se o upravnom ugovoru ili o ugovoru privatnog prava, pravna priroda takvih ugovora izaziva prijepore kojima su se u više navrata bavili domaći pravni stručnjaci, ali i nadležni sudovi. Tako je, primjerice, u literaturi još od 2019. godine istaknuto shvaćanje kako upravnim ugovorom treba smatrati i ugovor o javnoj nabavi.⁴⁵ To je shvaćanje potvrđeno 2023. godine u revizijskom rješenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske,⁴⁶ čime je dugogodišnja dvojba o pravnoj naravi ugovora o javnoj nabavi ne samo razriješena već je i sudskom praksom potvrđena mogućnost kvalifikacije određenog ugovora kao upravnog, čak i u slučaju kada u zakonu koji uređuje pojedino upravno područje izostaje takvo izričito određenje.

U nastavku ovoga poglavlja detaljnije se analiziraju i sistematiziraju upravni ugovori koji su zakonom izričito određeni kao takvi. Pri tome se daje ocjena opravdanosti i prikladnosti posebnih zakonskih režima upravnih ugovora. Zatim se analiziraju ugovori o čijoj pravnoj naravi zakonodavac „šuti“, uz naglasak na stajališta zauzeta u sudskoj praksi i pravnoj doktrini.

4.1. Upravni ugovori izričito propisani zakonom

4.1.1. Upravni ugovori u području poreza i drugih javnih davanja

Novelom tada važećeg Općeg poreznog zakona (u daljnjem tekstu: OPZ/08), iz srpnja 2012. godine, propisana je mogućnost sklapanja upravnog ugovora radi izvršenja poreznog rješenja. Tim su zakonom bila uređena samo dva pitanja vezana

42 Čl. 18. st. 1. Zakona o dodatnom porezu na dobit, Narodne novine, br. 151/22.

43 Čl. 46. st. 8. i čl. 48. st. 5. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23.

44 Vidi, primjerice, čl. 312. do 322. Zakona o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16., 114/22.

45 Marko Turudić, „Ugovor o javnoj nabavi kao upravni ugovor“, *Informator* 67, br. 6594 (2019): 2.

46 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rješenje Rev-139/2023-5 od 8. studenoga 2023.

za upravne ugovore: određeno je da dopuštenje za sklapanje takvih ugovora daje ministar financija te da se ugovor javno objavljuje na mrežnim stranicama Porezne uprave.⁴⁷ Takvo je normativno uređenje bilo na snazi do 17. ožujka 2015. godine, kada je zakonodavac novelom OPZ/08 odlučio detaljno urediti upravne ugovore u ovome području, posebice u usporedbi s razmjerno šturim općim okvirom utvrđenim ZUP-om. Odredbe te novele prenesene su u važeći Opći porezni zakon (u daljnjem tekstu: OPZ), uz tek nekoliko izmjena.⁴⁸

Svrha upravnog ugovora sklopljenog na temelju OPZ-a vezana je uz namirenje dospjeloga poreznog duga.⁴⁹ Pri tome valja istaknuti kako, u skladu sa značenjem OPZ-a kao sistemskog zakona u području prava javnih davanja, pojam „porezni dug“ treba tumačiti na način da uključuje dug po osnovi svih poreznih oblika u hrvatskom fiskalnom sustavu, kao i dug po osnovi drugih javnih davanja (npr. doprinosi i pristojbe).⁵⁰ Kako bi se upravni ugovor mogao sklopiti, porezni dug mora biti dospio, što znači da porezno tijelo ima pravo pokrenuti mjere prisilne naplate poreznog duga uslijed kašnjenja poreznog obveznika u njegovu podmirenju. Dakle, predmet upravnog ugovora u području poreza i drugih javnih davanja je konkretni porezni dug, određen kvalitativno i kvantitativno u upravnom ugovoru, kao i plan njegova namirenja, u cijelosti ili djelomično. Upravnim ugovorom precizira se osnova po kojoj je dug nastao, ukupan iznos duga obuhvaćen ugovorom te plan njegove obročne otplate.⁵¹

Ako se opći pravni režim upravnih ugovora postavljen ZUP-om usporedi s odredbama o upravnim ugovorima u području poreza i drugih javnih davanja, može se primijetiti kako OPZ nepotrebno ponavlja odredbe o pisanom obliku tog ugovora i pretpostavkama njegove valjanosti.⁵² OPZ, nadalje, odstupa od općeg pravnog uređenja upravnih ugovora u pogledu raskida toga ugovora, propisujući da porezno tijelo ima pravo jednostrano raskinuti upravni ugovor isključivo zbog nepoštivanja utvrđenih rokova plaćanja i načina namirenja poreznog duga, čime raskid ugovora određuje uže nego što je to predviđeno ZUP-om. Ipak, najveći dio odredbi kojima se uređuju upravni ugovori u OPZ-u odnosi se na pitanja koja nisu uređena ZUP-om. Tako se propisuje kako upravni ugovor sklapa čelnik poreznog tijela, određuje se najdulje trajanje ugovora, njegov nužni sadržaj, kao i nužni sadržaj prijedloga

47 Čl. 91.a st. 1. do 3. Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 147/08., 78/12.

48 Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 26/15. Usporedi čl. 91.b, 91.c i 91.d OPZ/08 i čl. 101. do 103. važećeg Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/22., 152/24.

49 Vidi Nataša Žunić Kovačević, „Komparativne perspektive posebnosti upravnih ugovora u poreznom pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 205.

50 Čl. 2. st. 8. OPZ-a. Vrijedi istaknuti kako je namirenje carinskog duga uređeno propisima koji imaju *lex specialis* značenje u odnosu na OPZ te za namirenje ovih javnih davanja nije dopušteno sklopiti upravni ugovor.

51 Vidi Mirjana Mahović Komljenović, „Plaćanje poreznog duga na rate sklapanjem upravnog ugovora te njegova izmjena ili aneks“, *Pravo i porezi* 25, br. 7-8 (2016): 26-29.

52 Vidi čl. 150. st. 2. do 4. i čl. 101. st. 4., 5. i 11. OPZ-a. Prepisivanje odredaba općeg zakona u posebne čest je nedostatak pravne regulacije u brojnim upravnim područjima hrvatskog prava. Vidi Dario Đerđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 121.

poreznog obveznika za njegovo sklapanje, pravni učinci ugovora te dodatna ograničenja za sklapanje. U skladu s OPZom, sklopljeni upravni ugovor ima učinak izvršnog rješenja donesenog u poreznom postupku te njegovim sklapanjem, u odnosu na iznos poreznog duga obuhvaćenog ugovorom, dolazi do obustave ovrhe na novčanim sredstvima.⁵³

Međutim, jedno pitanje uređeno OPZ-om izaziva posebne nedoumice. Dok je izvorna inačica odredbi o upravnom ugovoru propisivala da se upravni ugovor može sklopiti „radi izvršenja poreznog rješenja“, važeća odredba propisuje kako se on može sklopiti „radi namirenja dospjelog poreznog duga“.⁵⁴ Potonji izričaj ukazuje na to da je zakonodavac svjesno otvorio prostor za sklapanje upravnog ugovora i u brojnim slučajevima kada porezni dug nije utvrđen poreznim rješenjem, već na temelju tzv. obračunske prijave poreznog obveznika.⁵⁵ Stoga se opravdano postavlja pitanje usklađenosti pravne regulacije OPZ-a s općim pravnim režimom upravnih ugovora propisanim ZUP-om, u skladu s kojim se upravni ugovorom razrađuje izvršavanje prava i obveza utvrđenih rješenjem kojim je riješena upravna stvar. Budući da se obračunska prijava ne može smatrati upravni aktom, OPZ odstupa od jednog od temeljnih obilježja upravnog ugovora u Hrvatskoj.

Novelom OPZ-a iz travnja 2020. godine, donesenom u okviru zakonodavnog paketa usmjerenog na prevladavanje štetnih ekonomskih posljedica pandemije uzrokovane bolešću COVID19, utvrđen je još jedan slučaj u kojem je dopušteno sklopiti upravni ugovor. Uređeno je plaćanje poreza u „posebnim okolnostima“, koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, narušava gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu. Ako takve posebne okolnosti, poput pandemije uzrokovane bolešću COVID-19, utječu na mogućnost podmirivanja poreznih obveza, dospijeeće poreznih obveza nastalih i/ili dospjelih u skladu s posebnim propisima može se odgoditi i/ili se može odobriti njihova obročna otplata.⁵⁶ Iako odredbe OPZ-a o plaćanju poreza u posebnim okolnostima izričito ne propisuju mogućnost sklapanja upravnog ugovora u svrhu namirenja poreznog duga vezanog uz posebne okolnosti, isto je učinjeno Pravilnikom o provedbi Općeg poreznog zakona, koji je usmjeren upravo na uređenje toga pitanja.⁵⁷

Novi zakonski temelj za sklapanje upravnog ugovora u području poreza utvrđen je u Zakonu o dodatnom porezu na dobit, donesenim u prosincu 2022. godine (u daljnjem tekstu: ZDPD).⁵⁸ Tim Zakonom, kojim je hrvatski fiskalni sustav obogaćen novim poreznim oblikom nazvanim „dodatni porez na dobit“, izričito je

53 Čl. 101. do 103. OPZ-a.

54 Usporedi čl. 91.a st. 1. i čl. 91.b st.1. OPZ/08 te čl. 101. st. 1. OPZ-a.

55 Vidi čl. 100. OPZ-a. Usporedi i Ivan Miličić i Terezija Marić, „Učinci upravnog ugovora u Općem poreznom zakonu“, *Pravo i porezi* 26, br. 4 (2017): 6.

56 Čl. 107.a OPZ-a.

57 Vidi čl. 71.va i 71.z Pravilnika o provedbi Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 45/19., 35/20., 43/20., 50/20., 70/20., 74/20., 103/20., 114/20., 144/20., 2/21., 26/21., 43/21., 106/21., 144/21., 156/22.

58 Zakon o dodatnom porezu na dobit, Narodne novine, br. 151/22., 09/23.

propisana mogućnost sklapanja upravnog ugovora radi namirenja duga po osnovi dodatnog poreza na dobit.⁵⁹ Takvo normiranje *prima facie* čini se posve suvišnim, s obzirom na to da se odredbe OPZ-a o upravnim ugovorima primjenjuju na dugove po osnovi svih poreza, uključujući i one u pogledu novouvedenih poreza. Ipak, ZDPD sadržava i dvije odredbe *leges speciales* značenja u odnosu na odredbe OPZ-a. Tako je propisano kako se upravni ugovor radi namirenja duga po osnovi dodatnog poreza na dobit može sklopiti i u slučaju kada porezni obveznik na snazi već ima predstečajnu nagodbu, predstečajni sporazum ili upravni ugovor, uz uvjet da su do dana podnošenja zahtjeva za sklapanje upravnog ugovora podmirene sve dospjele obveze te da su poštovane druge odredbe prethodno sklopljenog upravnog ugovora.⁶⁰ Također, određeno je da se za vrijeme trajanja upravnog ugovora vezanog uz dodatni porez na dobit poreznom obvezniku ne može odobriti sklapanje upravnog ugovora za poreznu obvezu nastalu i/ili dospjelu nakon sklapanja predmetnoga upravnog ugovora.⁶¹

Imajući u vidu opće ciljeve uvođenja instituta upravnih ugovora u domaći pravni sustav, postavlja se pitanje opravdanosti njegove primjene u području poreza i javnih davanja na način uređen OPZ-om. Naime, upravne ugovore u tom području obilježava izrazita subordinacija poreznog obveznika u odnosu na porezno tijelo, uz veoma izražen prostor diskrecijskog odlučivanja poreznih tijela o tome hoće li prihvatiti prijedlog poreznog obveznika za sklapanje upravnog ugovora.⁶² To je u najvećem dijelu posljedica činjenice kako je predmet upravnog ugovora vezan za naplatu poreznog duga kao djelatnost u okviru koje porezno tijelo inherentno istupa *de iure imperii*, uz veoma ograničen prostor za dogovaranje međusobnih prava i obveza s poreznim obveznikom. Zapravo je u tom području upravni ugovor stupio na mjesto ranije uređenog instituta odgode poreznog duga, koji je podrazumijevao donošenje upravnog akta – rješenja o odgodi ili obročnoj otplati poreznog duga.⁶³ U tom smislu, novi normativni pristup u obliku primjene upravnog ugovora, uz detaljno preciziranje različitih materijalnih i postupovnih pitanja u OPZ-u, djeluje u smjeru veće pravne sigurnosti poreznih obveznika, ali je i dalje podložan kritici zbog izostanka jasnih kriterija za odobravanje prijedloga ugovora.⁶⁴ Konačno, iz teorijske se perspektive može postaviti prigovor nepostojanja općeg (javnog) interesa za sklapanje upravnog ugovora propisanog odredbama OPZ-a, pored nespornog interesa poreznog obveznika za obročnom, odnosno reprogramiranom otplatom poreznog duga.

59 Čl. 18. st. 1. ZDPD-a.

60 Čl. 18. st. 2. ZDPD-a.

61 Čl. 18. st. 3. ZDPD-a.

62 U skladu s čl. 101. st. 8. do 10. OPZ-a porezno tijelo nije obvezno sklopiti upravni ugovor kada razmatranjem prijedloga i dostavljene dokumentacije ocijeni kako porezni obveznik nije učinio vjerojatnim ispunjenje svrhe i predmeta upravnog ugovora.

63 O tomu detaljnije vidi Danijela Rudić i Darija Bogović Ćorković, „Otpis i odgoda dospelosti poreznog duga – prije i sada“, *Porezni vjesnik* 23, br. 7-8 (2015): 69-80; Nataša Žunić Kovačević i Stjepan Gadžo, „Porezna amnestija kao instrument porezne politike“, *Društvena istraživanja* 26, br. 1 (2017): 111-112.

64 Vidi Milotić i Marić, „Učinci upravnog ugovora“, 6 i 10.

4.1.2. Upravni ugovori u području koncesija

Zakon o koncesijama, donesen 2017. godine (u daljnjem tekstu: ZK),⁶⁵ izričito je utvrdio kako ugovor o koncesiji predstavlja upravni ugovor. Time je razriješena dvojba oko pravne naravi toga ugovora, o kojoj se raspravljalo u ranijem razdoblju.⁶⁶ ZK-om je ugovor o koncesiji određen kao upravni ugovor koji u pisanom obliku i na određeno vrijeme sklapaju davatelj koncesije i koncesionar o međusobnim pravima i obvezama vezanim uz koncesiju dodijeljenu na temelju odluke o davanju koncesije. Zakonodavac je izričito odredio da se upravnim ugovorom smatraju ugovor o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, ugovor o koncesiji za radove te ugovor o koncesiji za usluge.⁶⁷

Sklapanju ugovora o koncesiji obvezno prethodi donošenje odluke o koncesiji, kao upravnog akta. Odluku o koncesiji donosi davatelj koncesije na prijedlog stručnog povjerenstva za koncesiju, nakon pregleda i ocjene pristiglih ponuda, odnosno zaprimanja zahtjeva i utvrđenja ispunjenja uvjeta za dobivanje koncesije. Davatelj koncesije uvijek je javnopravno tijelo, odnosno pravna osoba koja je, u skladu sa zakonom, nadležna dodijeliti koncesiju. Ugovorom o koncesiji, koji mora biti sklopljen na temelju odluke o koncesiji i u skladu s tom odlukom, uređuju se međusobna prava i obveze davatelja koncesije i koncesionara. ZK detaljno uređuje različita pitanja vezana uz ugovor o koncesiji, a koja nisu uređena općim pravnim režimom upravnih ugovora. Propisuje postupak sklapanja tog ugovora, prikupljanje jamstva za njegovu provedbu, sadržaj, zastaru prava iz koncesijskog odnosa, prijenos ugovora o koncesiji itd.⁶⁸ Posebno detaljno uređuje dopuštenost izmjene ugovora o koncesiji, znatno šireći krug slučajeva izmjene koji su propisani ZUP-om, kao i razloge jednostranog raskida tog ugovora od davatelja koncesije.⁶⁹

Za razliku od posebnog uređenja iz OPZ-a, ZK rijetko ponavlja odredbe općeg pravnog režima upravnih ugovora. Štoviše, taj Zakon prati ulogu odnosa upravnog akta i upravnog ugovora kako je postavljena ZUP-om. Treba pohvaliti regulaciju u tom posebnom području, koja podrobnije i prilagođeno posebnim zahtjevima i specifičnostima detaljnije uređuje pitanja koja nadilaze opći pravni režim upravnih ugovora. Svakako treba pohvaliti i jasno izraženu namjeru zakonodavca da kroz normativni okvir ugovora o koncesiji postigne uravnoteženi odnos između javnog interesa za obavljanje određene djelatnosti i privatnog interesa koncesionara.⁷⁰

65 Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17., 107/20.

66 Vidi, u prilog tezi kako je ugovor o koncesiji upravni ugovor, Đerđa, „Pravni režim ugovora o koncesiji“, 198199; Marko Šikić i Frane Staničić, „Pravna narav ugovora o koncesiji“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu* 48, br. 2 (2011): 419-420; Mateja Crnković, „Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14, br. 4 (2014): 1040-1048.

67 Čl. 3. st. 3. do 5. i čl. 5. st. 1. t. 7. ZK-a.

68 Čl. 5. st. 1. t. 1. i 10., čl. 56. st. 1. i 3., čl. 54. do 56., 59. do 61. i 66. ZK-a.

69 Vidi čl. 62. do 65. i 72. i 73. ZK-a te čl. 152. i 153. ZUP-a. O dopuštenosti izmjene ugovora o koncesiji više vidi Dario Đerđa, „Učinak novoga Zakona o koncesijama na hrvatsko koncesijsko pravo“, u: *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, ur. Ante Galić (Zagreb: Organizator, 2017.), 19-25.

70 Vidi Terezija Marić, „Upravni ugovori u upravnom, poreznom i koncesijskom pravu u RH“,

Ugovor o koncesiji nije utvrđen kao upravni ugovor samo ZK-om već i zakonima koji uređuju koncesije u posebnim upravnim područjima. Zakon o lovstvu iz studenoga 2018. godine (u daljnjem tekstu: ZL) izričito je utvrdio kako se ugovor o koncesiji prava lova na lovištu smatra upravnim ugovorom.⁷¹ Propisao je kako se taj ugovor sklapa na temelju odluke o davanju koncesije prava lova, koju u obliku upravnog akta donosi ministarstvo nadležno za poslove lovstva. ZL iscrpno uređuje različita pitanja vezana uz ugovor o koncesiji prava lova na lovištu, posebno njegov sadržaj, jamstvo za provedbu ugovora, ishođenje mišljenja nadležnog državnog odvjetništva o nacrtu ugovora, uz upućivanje na podrednu primjenu ZK-a. Također, kao i ZK, i ZL detaljno propisuje pretpostavke izmjene ugovora o koncesiji prava lova i njegova jednostranog raskida od davatelja koncesije, time posebno vodeći računa o pravnoj sigurnosti davatelja koncesije, ali i koncesionara.⁷² Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2023. godine (u daljnjem tekstu: ZPDML) posebno je utvrđeno kako upravnim ugovorom treba smatrati i ugovor o koncesiji na pomorskom dobru.⁷³ Ugovor o koncesiji na pomorskom dobru sklapa se na temelju odluke o davanju koncesije, i to u odnosu na različite oblike vremenski ograničenog gospodarskog korištenja pomorskog dobra.⁷⁴ U odnosu na opće uređenje ugovora o koncesiji iz ZK-a, ZPDML na drukčiji način uređuje pretpostavke i postupak izmjene toga ugovora, kao i mogućnost sklapanja ugovora o potkoncesiji.⁷⁵

Treba naglasiti kako je potpuno nepotrebno u svakom upravnom području u kojemu se dodjeljuju koncesije normativno naglašavati kako je ugovor o koncesiji upravni ugovor, jer to jasno proizlazi iz ZK-a kao općeg propisa koji uređuje materiju koncesija. Stoga, danas se u Hrvatskoj svaki ugovor o koncesiji treba smatrati upravnim ugovorom, čak i kada to zakonom koji uređuje pojedino upravno područje nije izričito propisano. S druge strane, svakako treba pohvaliti detaljniju razradu koja se susreće u ZL-u i ZPDML-a, a u vezi sa specifičnostima ugovora o koncesiji prava lova i ugovora o koncesiji na pomorskom dobru. Naravno, takve razrade uobičajene su i u drugim upravnim područjima u kojima se koncesije dodjeljuju, čime se specifičnosti upravnih ugovora posebno prilagođavaju svakom pojedinom području.

4.1.3. Upravni ugovori u području raspolaganja nekretninama u vlasništvu države ili u statusu općeg dobra

Treća skupina upravnih ugovora izričito određenih kao takvih obuhvaća nekoliko, na prvi pogled veoma različitih, pravnih odnosa. Temeljni je cilj tih ugovora, u najširem smislu, raspolaganje nekretninama u državnom vlasništvu ili

Pravo i porezi 26, br. 3 (2017): 59 i Krešimir Dragić, „Ugovori o koncesiji – iskustva i izazovi“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 283.

71 Čl. 36. st. 2. Zakona o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18., 32/19., 32/20., 127/24.

72 Vidi čl. 6. st. 1. te čl. 35. do 38. i 40. ZL-a.

73 Čl. 48. st. 5. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23.

74 Vidi Goran Vojković, „Novi model koncesija na pomorskom dobru“, *Pravo i porezi* 32, br. 10 (2023): 19-28.

75 Čl. 59. i 60. ZPDML-a.

onima koje imaju status općeg dobra, slijedom čega su izuzete iz vlasničkog režima.⁷⁶

Prvi od njih utvrđen je ranije spomenutim ZL-om iz 2018. godine, koji je propisao kako je ugovor o zakupu prava lova na lovištu upravni ugovor.⁷⁷ Taj je Zakon utvrdio kako je ustanovljenje lovišta u interesu Republike Hrvatske, bez obzira na to radi li se o lovištima ustanovljenim na zemljištima u privatnom ili javnom vlasništvu. Ustanovljenjem lovišta ne mijenja se vlasničkopравни režim predmetnog zemljišta, već se uspostavlja poseban stvarnopravni režim u pogledu prava lova, kao jednog od vlasničkih ovlaštenja.⁷⁸ Tako se, uz koncesiju, pravo lova u Hrvatskoj može steći i zakupom. Ministarstvo nadležno za poslove lovstva, odnosno izvršno tijelo županije ili Grada Zagreba donosi odluku o davanju zakupa prava lova na državnom i zajedničkom lovištu na temelju provedenog javnog natječaja.⁷⁹ Ta je odluka upravni akt te se na njezinoj osnovi sklapa ugovor o zakupu prava lova kao upravni ugovor. ZL detaljno uređuje sadržaj toga ugovora, temeljne obveze lovozakupnika, pretpostavke i postupak izmjene ugovora, mogućnost njegova produljenja, kao i pretpostavke i postupak raskida.⁸⁰

Naredni zakon koji je propisao sklapanje upravnih ugovora u području raspolaganja nekretninama u vlasništvu države bio je Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima iz 2018. godine (u daljnjem tekstu: ZSZPP).⁸¹ Za cilj je imao poticanje povratka, ostanka i naseljavanja stanovništva na potpomognutim područjima i područjima posebne državne skrbi. Tim je Zakonom uređeno pet modela stambenog zbrinjavanja: najam obiteljske kuće u državnom vlasništvu, najam stana u državnom vlasništvu, darovanje građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće, darovanje građevnog materijala za obnovu, dogradnju/nadogradnju i završetak postojeće obiteljske kuće u vlasništvu korisnika ili izgradnju obiteljske kuće na građevinskom zemljištu u vlasništvu korisnika te darovanje neuseljive obiteljske kuće u državnom vlasništvu i građevnog materijala za njezinu obnovu ili rekonstrukciju.⁸² Provedba svakog od tih modela stambenog zbrinjavanja podrazumijeva sklapanje upravnog ugovora, ili ugovora o najmu obiteljske kuće, odnosno stana u državnom vlasništvu ili ugovora o darovanju građevinskog zemljišta, građevnog materijala ili neuseljive obiteljske kuće.⁸³ Predmetni se ugovori sklapaju na temelju izvršnog rješenja

76 Općenito o općim dobrima u hrvatskom pravnom sustavu vidi Jadranko Jug, *Nekretnine u posebnome pravnom statusu s posebnim osvrtom na pomorsko dobro* (Zagreb: Lexpera, 2025.), 8-15.

77 Čl. 24. st. 2. ZL-a.

78 Vidi Davorin Pichler, „Novo stvarnopravno uređenje lovišta“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 485-486.

79 Čl. 23. ZL-a. U skladu s čl. 7. t. 1. i 29. ZL-a državno lovište ustanovljava se na zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske, a zajedničko lovište na zemljištima raznih vlasnika koji nisu mogli ustanoviti državno ili privatno lovište prema odredbama ovoga Zakona.

80 Vidi čl. 24. do 29. ZL-a.

81 Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, Narodne novine, br. 106/18., 98/19., 82/23.

82 Čl. 7. ZSZPP-a.

83 Čl. 18. st. 1. i 2. te čl. 34. st. 1.-3. ZSZPP-a.

o utvrđenom pravu na stambeno zbrinjavanje.⁸⁴ Odredbama ZSZPP-a koje se odnose na ugovor o najmu obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu detaljno su uređene obveze korisnika stambenog zbrinjavanja te pretpostavke i postupak raskida ugovora.⁸⁵ Zakonsko uređenje ugovora o darovanju građevinskog zemljišta, građevnog materijala ili neuseljive obiteljske kuće nešto je manje razrađeno, s time da se osobit naglasak stavlja na obveze korisnika u pogledu ostvarenja svrhe darovanja.⁸⁶

Konačno, ZPDML iz 2023. godine utvrdio je obvezu sklapanja upravnog ugovora u vezi s posebnom upotrebom pomorskog dobra. Raspolaganje pomorskim dobrom razlikuje se od prethodno opisanih slučajeva jer ono ima pravni status općeg dobra, slijedom čega ne može biti predmetom prava vlasništva niti drugih stvarnih prava.⁸⁷ Stoga, kod nekretnina koje su dijelovi pomorskog dobra, poput morske obale, luka, plaža, morskog dna, grebena i sl., javnopravno tijelo ne raspolaže stvarima u svojem vlasništvu, već pravnim i fizičkim osobama povjerava prava kojima se na određeno vrijeme ograničava ili isključuje opća uporaba pomorskog dobra.⁸⁸ ZPDML jasno naglašava razliku između različitih instituta raspolaganja pomorskim dobrom. Dok se koncesije na pomorskom dobru koriste za davanje pomorskog dobra na gospodarsko korištenje, posebna upotreba služi u svrhu gradnje građevina i drugih infrastrukturnih objekata na pomorskom dobru.⁸⁹ Drugim riječima, posebna upotreba pomorskog dobra predstavlja pandan teretu služnosti na nekretnini koja se nalazi u vlasničkom režimu, a kako se pri tome ne radi o gospodarskom korištenju pomorskog dobra, za dodjelu toga prava nije prikladan koncesijski model.⁹⁰ S ciljem davanja pomorskog dobra na posebnu upotrebu Vlada Republike Hrvatske, predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave ili upravno vijeće nadležne lučke uprave, ovisno o naravi i važnosti građevina ili zahvata o kojima je riječ, donosi odluku o posebnoj upotrebi pomorskog dobra, koja je prema pravnoj prirodi upravni akt. Na temelju takve odluke sklapa se upravni ugovor, kojim se detaljno uređuju odnosi između ugovornih stranaka i kojim se stječe ovlaštenje za posebnu upotrebu pomorskog dobra.⁹¹ Osim navedenog, ZPDML ne sadrži odredbe kojima detaljnije uređuje taj ugovor te se, stoga, na njega u cijelosti primjenjuju odredbe ZUP-a kojima je utvrđen opći pravni režim upravnih ugovora.

U svim prethodno opisanim slučajevima upravni se ugovor sklapa na osnovu rješenja donesenoga u upravnom postupku te se njime detaljnije utvrđuje izvršavanje prava i obveza određenih takvim rješenjem, što je u skladu s općom svrhom upravnih ugovora utvrđenom ZUP-om. Međutim, u pogledu ocjene opravdanosti instituta upravnog ugovora u tom području otvara se nekoliko pitanja. Prvo, u odnosu na ugovor o zakupu prava lova te ugovore o najmu ili darovanju sklopljene u svrhu

84 Čl. 18. st. 1. te čl. 34. st. 3. ZSZPP-a.

85 Čl. 19. do 22. ZSZPP-a.

86 Čl. 34. ZSZPP-a.

87 O ovome vidi Jug, *Nekretnine u posebnome pravnom statusu*, 8-9.

88 Vidi Jug, *Nekretnine u posebnome pravnom statusu*, 112.

89 Vidi čl. 44. i 45. te čl. 48. st. 1. ZPDML-a.

90 Vidi Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, srpanj 2023.

91 Čl. 46. st. 3. do 5. i st. 8. ZPDML-a.

stambenog zbrinjavanja postavlja se pitanje svrhovitosti njihove kvalifikacije upravnim ugovorima, s obzirom na to da je *prima facie* riječ o klasičnim ugovorima građanskog prava. Naime, nije posve jasno zbog čega bi država i druge osobe javnog prava trebali imati snažnija ugovorna ovlaštenja koja proizlaze iz javnog prava u ugovornim odnosima koji načelno potpadaju pod privatno pravo. Drugo, kao nedostatak pravne regulacije u tom posebnom upravnom području svakako se može ocijeniti i relativno slaba pregovaračka sloboda između ugovornih strana, koja proizlazi iz vrlo detaljnoga zakonskog uređenja različitih aspekata ugovora o zakupu prava lova i ugovora o najmu obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu.⁹²

4.1.4. Upravni ugovori u području regulacije financijskog sustava

Skapanje upravnih ugovora propisano je i u dvama zakonima koji potpadaju u šire područje regulacije financijskog sustava, a to su Zakon o kreditnim institucijama (u daljnjem tekstu: ZKI)⁹³ i Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica (u daljnjem tekstu: ZIPO).⁹⁴ Svrha upravnih ugovora koji su uređeni tim zakonima istovrsna je te je vezana uz izvršenje upravnih sankcija određenih u rješenju nadležnog regulatornog tijela.

U skladu sa ZKI-jem, Hrvatska narodna banka (u daljnjem tekstu: HNB) nadležna je za superviziju, tj. nadzor kreditnih institucija.⁹⁵ Ujedno, nadležna je za vođenje upravnog postupka u kojem se utvrđuju povrede počinjene od kreditnih institucija i drugih odgovornih osoba te im se izriču upravne sankcije. Upravne sankcije mogu biti novčane kazne, periodični penali ili upozorenja. U slučaju kada HNB donese rješenje kojim se izriče novčana kazna ili periodični penali, ZKI-jem je propisana mogućnost sklapanja upravnog ugovora. Na prijedlog stranke HNB i stranka mogu sklopiti upravni ugovor s ciljem izvršenja rješenja kojim je izrečena novčana kazna ili ukupan iznos periodičnih penala, i to na rok koji ne može biti dulji od 12 mjeseci.⁹⁶ Taj zakon ne sadrži nikakve dodatne odredbe u vezi s upravnim ugovorima, osim određenja da za vrijeme važenja tog ugovora ne teče zastara izvršenja novčane kazne ili izrečenog ukupnog iznosa periodičnih penala.

Slično je propisano i ZIPO-om, koji uređuje izdavanje i javni nadzor pokrivenih obveznica kao specifičnih vrijednosnih papira koje izdaju isključivo kreditne institucije. Na temelju tog Zakona, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (u daljnjem tekstu: HANFA) nadležno je tijelo za javni nadzor pokrivenih obveznica te izricanje nadzornih mjera i upravnih sankcija.⁹⁷ Nadležna je i za vođenje upravnog postupka u kojem se utvrđuju povrede izdavatelja pokrivenih obveznica i drugih osoba te im se izriču upravne sankcije. ZIPO također propisuje mogućnost sklapanja

92 Vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 162-163.

93 Zakon o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 159/13., 19/15., 102/15., 15/18., 70/19., 47/20., 146/20., 151/22., 145/24.

94 Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, Narodne novine, br. 53/22.

95 Čl. 175. st. 1. ZKI-ja.

96 Čl. 359.a, 359.b i 359.l ZKI-ja.

97 Čl. 18. ZIPO-a.

upravnog ugovora ako je rješenjem HANFA-e izrečena novčana kazna ili ukupan iznos periodičnih penala.⁹⁸ Najduže trajanje takvog upravnog ugovora također je 12 mjeseci, a zakonom je još jedino propisano kako za vrijeme njegova trajanja ne teče zastara izvršenja predmetne upravne sankcije.

Budući da ovi zakoni vrlo usko uređuju pravni režim upravnih ugovora u području regulacije financijskog sustava, na njih se primjenjuje opći pravni režim upravnih ugovora propisan ZUP-om. S aspekta opravdanosti primjene instituta upravnog ugovora u tom području otvaraju se slična pitanja kao i u vezi s upravnim ugovorima u području poreza i javnih davanja (*supra*, poglavlje 4.1.1.). Posebno valja naglasiti kako nije jasan javni interes koji opravdava sklapanje upravnih ugovora prema odredbama ZKI-ja i ZIPO-a, s obzirom na to da je njihov učinak jedino utvrditi način izvršenja upravnih sankcija na način koji je povoljniji za stranku.

4.2. Upravni ugovori prema stajalištu sudske prakse

Kako je već ranije naznačeno, jedna od pretpostavki za sklapanje upravnog ugovora u Hrvatskoj jest da je sklapanje takvog ugovora propisano zakonom koji uređuje pojedino upravno područje.⁹⁹ U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. godine istaknuto je kako „(...) institut upravnog ugovora otvara mogućnost da se u zakonima iz određenih upravnih područja u prikladnim situacijama omogući dopuna odnosno razrada upravnog akta, odnosno rješenja upravnim ugovorom sklopljenim između javnopravnog tijela i stranke, pod posebnim uvjetima i na način utvrđen posebnim zakonom“, kao i da „(...) bi upravni ugovor kao pravni institut zaživio u upravnoj praksi treba, osim općih odredaba koje uređuje novi Zakon o općem upravnom postupku, posebnim zakonom predvidjeti mogućnost sklapanja takvih ugovora“.¹⁰⁰ Ubrzo po donošenju ZUP-a u sudskoj praksi i literaturi iskazane su nedoumice u pogledu pretpostavke izričitog propisivanja sklapanja upravnog ugovora u zakonu koji uređuje pojedino upravno područje. U tom su pogledu moguća dva različita pristupa tumačenju dopuštenosti sklapanja upravnih ugovora.

Prema jednom shvaćanju, koji se može označiti formalističkim, upravnim ugovorom smatra se samo onaj ugovor koji je zakonom koji uređuje pojedino upravno područje izričito određen, tj. „imenovan“ kao takav. Takvo shvaćanje vodi zaključku da se upravnim ugovorom ne može smatrati nijedan ugovor izvan onih prikazanih *supra* (poglavlje 4.1.). U upravnosudskoj praksi u pogledu upravnih ugovora nailazi se na nekoliko primjera koji su na tragu formalističkog pristupa. Visoki upravni sud Republike Hrvatske izrazio je shvaćanje da ugovor kojim je utvrđena obročna otplata duga po osnovi komunalnog doprinosa nije upravni ugovor, što je obrazložio na sljedeći način: „(...) 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 (...) da bi ugovor s osnove

98 Čl. 38. st. 1. i čl. 47. st. 3. ZIPO-a.

99 Čl. 150. st. 1. ZUP-a. Detaljnije vidi *supra*, poglavlje 3.

100 Vlada RH, Konačni prijedlog ZUP-a, 64.

duga komunalnog doprinosa imao karakter upravnog ugovora, nužno je da navedeno izrijeком propisuje i Zakon o komunalnom gospodarstvu koji regulira plaćanje komunalnog doprinosa¹⁰¹. Sličan je stav Sud zauzeo i u vezi s ugovorom o najmu stana sklopljenim na temelju Zakona o područjima posebne državne skrbi iz 2008. godine. Budući da u vrijeme sklapanja takvog ugovora zakonom nije bilo propisano da se on smatra upravnim ugovorom, Visoki upravni sud zauzeo je stajalište kako se ne može smatrati upravnim ugovorom.¹⁰²

Drugi pristup odbacuje nužnost izričitog propisivanja nekog ugovora kao upravnoga zakonom koji uređuje upravno područje. Prema tom shvaćanju, koje se može označiti materijalnim, dostatno je da je u nekom zakonu propisana mogućnost ili obveza sklapanja ugovora koji svojim sadržajem i značajkama ispunjava temeljna obilježja upravnog ugovora, kako su ona utvrđena ZUP-om.¹⁰³ U domaćoj se literaturi susreće stajalište kako bi inzistiranje na izričito zakonskom određivanju ugovora kao upravnog ugovora predstavljalo pretjerani pravni formalizam, slijedom čega ugovor koji po svojim obilježjima odgovara određenju upravnih ugovora treba smatrati takvim i onda kada isto nije izričito propisano zakonom koji uređuje pojedino upravno područje.¹⁰⁴ Takvo materijalno shvaćanje nužno dovodi do širenja kruga upravnih ugovora, s obzirom na to da omogućuje da se upravnim ugovorima smatraju i oni ugovori u odnosu na koje zakonodavac izričito ne spominje pojam „upravni ugovor“, odnosno o njihovoj pravnoj naravi „šuti“.¹⁰⁵ Ipak, treba zaključiti kako je neophodno da zakon koji uređuje pojedino upravno područje sadrži odredbe koje implicitno upućuju na to da se neki ugovor treba smatrati upravnim ugovorom.¹⁰⁶ Iz takvih odredbi jasno mora proizlaziti da ugovor o kojem je riječ ispunjava sva materijalna obilježja upravnog ugovora: jedna od stranaka mora biti javnopravno tijelo, sklapanju ugovora treba prethoditi upravni postupak i donošenje rješenja o konkretnoj upravnoj stvari te se takvim ugovorom, čije je sklapanje predviđeno posebnim zakonom, treba uređivati izvršavanje prava i obveza utvrđenih rješenjem.¹⁰⁷

U novijoj sudskoj praksi, posebno Vrhovnog suda Republike Hrvatske, prevladan je formalistički pristup utvrđenju upravnih ugovora te je potvrđena mogućnost kvalifikacije nekog ugovora kao upravnog ugovora i u slučaju kada izostaje njegovo izričito određenje u zakonu koji uređuje pojedino upravno područje. Jasno opredjeljenje prema materijalnom shvaćanju očitava obrazloženje Vrhovnog suda: „(...) potonja pretpostavka, po prirodi stvari, razumijeva postojanje odredbe posebnog (sektorskog) materijalnog zakona (koji zakon može sadržavati i pojedine

101 Citirano u Horvat i Malenica, „Upravni ugovori i upravno sudovanje“, 222-223. Slično i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usz-1260/21-2 od 2. ožujka 2023.

102 Horvat i Malenica, „Upravni ugovori i upravno sudovanje“, 224.

103 Vidi Šikić i Staničić, „Pravna narav ugovora o koncesiji“, 432.

104 Šikić i Staničić, „Pravna narav ugovora o koncesiji“, 437. Slično i Turudić, „Ugovor o javnoj nabavi“, 2.

105 Crnković, „Upravni ugovori“, 1040.

106 O takvim „upućujućim normama“ u francuskom pravu vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 166.

107 Vidi Šikić i Staničić, „Pravna narav ugovora o koncesiji“, 432; Marić, „Upravni ugovori“, 57.

procesne odredbe), koja norma čini pravnu osnovu za donošenje upravnog akta u određenoj (precizno normiranoj) vrsti upravnih stvari, u izvršenju kojega upravnog akta se sklapa upravni ugovor, pri čemu nije nužno da odredbom posebnog zakona bude izrijekom stipuliran termin ‘upravni ugovor’¹⁰⁸.

Slijedom navedenog, u sudskoj je praksi potvrđeno kako nekoliko ugovora imaju narav upravnog ugovora, iako zakonom koji uređuje pojedino upravno područje nisu izričito određeni kao takvi. Možda najpoznatiji primjer predstavlja shvaćanje Vrhovnog suda iz 2023. godine, prema kojem se upravnim ugovorom treba smatrati ugovor o javnoj nabavi. U predmetnoj je revizijskoj odluci Sud odgovarao na pitanje je li ugovor o javnoj nabavi upravni ugovor ili ugovor građanskog prava, uzimajući u obzir njegov sadržaj i postupak koji prethodi njegovu sklapanju. Stajalište Suda da je riječ o upravnom ugovoru u bitnome se zasniva na tome da je odredbama Zakona o javnoj nabavi strogo propisan postupak koji prethodi sklapanju ugovora o javnoj nabavi, a koje odredbe posebno ograničavaju dispoziciju ugovornih strana pri sklapanju i izmjeni tog ugovora.¹⁰⁹ Slično tomu, u praksi Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske potvrđeno je shvaćanje da ugovor o otkupu električne energije sadrži sve zakonom propisane karakteristike u smislu ZUP-a te se, također, radi o upravnom ugovoru.¹¹⁰ U upravnosudskoj praksi pojašnjeno je kako među upravne ugovore spada i ugovor o obavljanju javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu, koji s pravnim ili fizičkim osobama sklapa Agencija za obalni linijski pomorski promet.¹¹¹

Najviše je nedoumica u znanstvenoj i stručnoj javnosti izazvalo shvaćanje upravnosudske prakse prema kojem se upravnim ugovorom treba smatrati predstečajna nagodba, sklopljena u skladu s odredbama ranije važećeg Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi.¹¹² U presudi iz svibnja 2019. godine Upravni sud u Splitu utvrdio je da predstečajna nagodba predstavlja ugovor *sui generis*, sklopljen između dužnika i vjerovnika čije tražbine čine potrebnu zakonsku većinu, a čije sklapanje odobrava sud u postupku i uz ispunjenje uvjeta reguliranih odredbama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi. Prema shvaćanju prvostupanjskog upravnog suda, koje je potvrđeno kasnijom drugostupanjskom presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, predstečajna nagodba „(p)o svojoj prirodi predstavlja tipičan upravni ugovor koji je,

108 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1 18/2020-2 od 18. rujna 2020. Isto i Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1 516/2021-3 od 30. rujna 2022.

109 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-139/2023-5 od 8. studenoga 2023. godine, t. 9. O nedostacima takvog obrazloženja VSRH-a vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 167. Za detaljnu analizu pitanja pravne naravi ugovora o javnoj nabavi vidi Marko Turudić, Bosiljka Britvić Vetma i Lana Ofak, „Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 183-199.

110 Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-1330/22-3 od 14. travnja 2022. Isto i Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-3756/2024-2 od 7. travnja 2025.

111 Upravni sud u Splitu, Usug-3/2019-12 od 12. listopada 2020. Ta je prvostupanjska presuda potvrđena i presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Usž-633/2021-3 od 17. veljače 2022.

112 Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, Narodne novine, br. 108/12., 144/12., 81/13., 112/13., 121/13., 78/15., 71/15., 114/22.

kao takav, podložan normama upravnog i građanskog prava.¹¹³ Važno je istaknuti da se takvo shvaćanje upravnih sudova protivi prevladavajućem mišljenju domaće doktrine o pravnoj prirodi predstečajne nagodbe kao „specifične izvanparnične sudske nagodbe“.¹¹⁴ Te konkretne odluke ipak ukazuju na određeno lutanje sudske prakse pri određivanju je li neki ugovor upravni ili ne, uz nedovoljno razumijevanje ovoga pravnog instituta.¹¹⁵

U svakom slučaju, prevladavajuće stajalište sudske prakse prema kojem se uvjet o izričitom propisivanju sklapanja upravnih ugovora posebnim zakonom, sadržan u ZUP-u, ne treba tumačiti formalistički, otvara prostor za preispitivanje pravne prirode čitavog niza ugovora koje sklapaju javnopravna tijela i to u različitim upravnim područjima. Tako se u literaturi raščlanjuje još i pravna narav ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava iz fondova Europske unije, kao i tzv. programskih ugovora koje sklapaju ministarstvo nadležno za znanost i visoko obrazovanje te visoka učilišta i znanstveni instituti.¹¹⁶ Konačne odgovore na ta i druga pitanja vezana uz upravne ugovore može ponuditi sudska praksa, koja pri tome prvenstveno mora imati u vidu upućujuće norme sadržane u zakonima koji uređuju pojedina upravna područja.¹¹⁷ Dakako, ne smije se zanemariti ni uloga zakonodavca u otklanjanju pravne nesigurnosti i neizvjesnosti oko prirode nekog ugovora kao upravnog ugovora, jer se jedino izričitim uređenjem ovog pitanja u zakonskom tekstu jamči ispravna kvalifikacija određenog pravnog odnosa između javnopravnih tijela i fizičkih, odnosno pravnih osoba.

5. ZAKLJUČAK

Upravni ugovori u Hrvatskoj ni nakon više od 15 godina normativnoga postojanja nisu zaživjeli u očekivanim razmjerima. Analiza provedena u ovome radu ukazuje na to da deklarirani ciljevi uvođenja tog instituta u domaći pravni poredak – poput promjene uloge građana u odnosu prema javnoj upravi, poticanja privatnih investicija u djelatnosti od šireg društvenog interesa, ili jačanja partnerskog odnosa između javne uprave i poduzetnika u obavljanju javnih službi – u najvećem dijelu nisu ostvareni putem upravnih ugovora. Ovaj je rad ukazao na one elemente općeg pravnog režima upravnih ugovora, određenog ZUP-om, koji ograničuju

113 Upravni sud u Splitu, UsIpor-70/17-1, od 6. svibnja 2019. Vidi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž3137/19-3 od 17. ožujka 2021.

114 Ovo je istaknuto i u pravnim mišljenjima Mihajla Dike, Alde Radolovića, Jasnice Garašić i Eduarda Kunšteka, izrađenih za potrebe ustavnosudskog postupka vođenog u ovom predmetu. Vidi Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/4006/2021 od 31. ožujka 2022., t. 13.2. O pravnoj naravi predstečajne nagodbe vidi Aleksandra Maganić, „Pravna sredstva protiv predstečajne nagodbe“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 3-4 (2015): 412-419.

115 Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 167.

116 Vidi Ljiljana Mavračić Tišma, „Pravna priroda ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava EU fondova“, *Pravo i porezi* 32, br. 11 (2023): 35-39 i Ivica Šušak, „Je li programski ugovor u visokom obrazovanju upravni ugovor?“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 229-258.

117 Vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 168.

širu primjenu ovog instituta u praksi. Pri tome se najvažnijim čini kako je predmet upravnih ugovora u Hrvatskoj postavljen vrlo usko, posebno u usporednim okvirima. Sklapanje upravnih ugovora ZUP-om je ograničeno na detaljnije razrađivanje izvršavanja prava i obveza određenih rješenjem donesenim u upravnom postupku, i to isključivo u slučajevima kada je sklapanje takvih ugovora propisano posebnim zakonom. Slijedom toga, upravni ugovor može se sklopiti tek po donošenju rješenja te njime nije dopušteno urediti neki upravnopravni odnos koji prethodno nije nastao donošenjem rješenja. Time je odbačen alternativni pristup prema kojem bi upravni ugovor zamjenjivao upravni akt, u potpunosti ili djelomično.

Na neprepoznavanje uloge upravnih ugovora u hrvatskoj pravnoj praksi ukazuje i činjenica da je njihova upotreba izričito propisana u tek rijetkim upravnim područjima, poput poreza i drugih javnih davanja, koncesija, raspolaganja nekretninama u vlasništvu države ili statusu općeg dobra te regulacije financijskog sustava. U radu je pružen pregled posebnih pravnih režima upravnih ugovora te je ukazano na to kako se u nekima od tih područja primjena upravnih ugovora pokazuje neprikladnom s aspekta cilja koji upravni ugovori trebaju ostvariti. Nadalje, razloženo je kako je sudska praksa prepoznala pravnu prirodu upravnih ugovora i kod nekih ugovora koji kao takvi nisu izričito određeni zakonom, poput ugovora o javnoj nabavi, ugovora o otkupu električne energije ili ugovora o obavljanju javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu. Ta stajališta sudske prakse jasno ukazuju na određeno nerazumijevanje mjesta upravnih ugovora u domaćem pravnom sustavu, a ponekad i ciljeva kojima oni služe.

Zaključno, ostvarenje očekivanja izvorno nametnutih pred institut upravnog ugovora prije svega iziskuje jači aktivitet zakonodavca. To se odnosi na potrebu revidiranja općeg pravnog režima upravnih ugovora u ZUP-u, kao i potrebu jasnijeg i sa ZUP-om usklađenijeg uređenja primjene ovih ugovora u posebnim upravnim područjima.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Borković, Ivo. „Upravni ugovori“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 30, br. 2 (1993): 417-434.
2. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
3. Borković, Ivo i Mihajlo Dika. „Rasprava, pitanja i odgovori“. U: *Pomorsko dobro: društveni aspekti upotrebe i korištenja*, ur. Vinko Hlača. Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci, 1996.
4. Crnković, Mateja. „Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske.“ *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14, br. 4 (2014): 1035-1056.
5. Debbach, Charles. *Institutions et Droit Administratif*. Paris: Presses Universitaires de France, 1978.
6. Dragić, Kresimir. „Ugovori o koncesiji – iskustva i izazovi“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 275-284.
7. Đerđa, Dario. „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 113-143.

8. Đerđa, Dario. „Modernizacija upravnog postupka u Republici Hrvatskoj“. U: *Primjena načela europskog prava u nacionalnom upravnom pravu*, ur. Dario Đerđa, Ana Pošćić i Adrijana Martinović. Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci, 2025., u tisku.
9. Đerđa, Dario. *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro, 2010.
10. Đerđa, Dario. „Posebnosti upravnih ugovora“. U: *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2008.*, ur. Marica Kuzmić, 14-40. Zagreb: Inženjerski biro, 2008.
11. Đerđa, Dario. „Pravni režim ugovora o koncesiji u hrvatskom pravu“. U: *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, ur. Ante Šumelj, 195-220. Zagreb: Inženjerski biro, 2007.
12. Đerđa, Dario. „Učinak novoga Zakona o koncesijama na hrvatsko koncesijsko pravo“. U: *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, ur. Ante Galić, 1-26. Zagreb: Organizator, 2017.
13. Đerđa, Dario. „Upravni ugovori“. U: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – godišnjak 17*, ur. Mladen Žuvela, 351-384. Zagreb: Organizator, 2010.
14. Đerđa, Dario i Zoran Pičuljan. „Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 30, br. 1 (2009): 245-290.
15. Đulabić, Vedran. „Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave“. *Hrvatska javna uprava* 9, br. 2 (2009): 307-316.
16. Horvat, Božidar i Ivan Malenica. „Upravni ugovori i upravno sudovanje“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 219-228.
17. Imami, Ahmet i Mirlinda Batalli. „The Role of Administrative Contracts in the Field of Public Administration“. *Access to Justice in Eastern Europe* 7, br. 3 (2024): 393-409.
18. Jug, Jadranko. *Nekretnine u posebnome pravnom statusu s posebnim osvrtom na pomorsko dobro*. Zagreb: Lexpera, 2025.
19. Mahović Komljenović, Mirjana. „Plaćanje poreznog duga na rate sklapanjem upravnog ugovora te njegova izmjena ili aneks“. *Pravo i porezi* 25, br. 7-8 (2016): 22-29.
20. Maganić, Aleksandra. „Pravna sredstva protiv predstečajne nagodbe“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 3-4 (2015): 409-437.
21. Marić, Terezija. „Upravni ugovori u upravnom, poreznom i koncesijskom pravu u RH“. *Pravo i porezi* 26, br. 3 (2017): 56-61.
22. Mavračić Tišma, Ljiljana. „Pravna priroda ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava EU fondova“. *Pravo i porezi* 32, br. 11 (2023): 35-39.
23. Medvedović, Dragan. „Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku“. U: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, ur. Davorka Foretić i Jerko Slovinić, 19-65. Zagreb: Novi informator, 2010.
24. Medvedović, Dragan. „Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku“. U: *Novi Zakon o općem upravnom postupku*, ur. Davorka Foretić, 19-74. Zagreb: Novi informator, 2009.
25. Milenković, Dejan. „Upravni ugovori u zakonima o općem upravnom postupku zemalja zapadnog Balkana“. *Strani pravni život* 67, br. 3 (2017): 67-80.
26. Miličić, Ivan i Terezija Marić. „Učinci upravnog ugovora u Općem poreznom zakonu“. *Pravo i porezi* 26, br. 4 (2017): 5-10.
27. Omejec, Jasna. „Studija o upravnim ugovorima i aktima poslovanja“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 123-182.
28. Pascariu, Liana-Teodora. „Some Ideas for a Comparative Analysis of the Administrative Contracts“. *European Journal of Law and Public Administration* 3, br. 1 (2016): 115-120.
29. Pichler, Davorin. „Novo stvarnopravno uređenje lovišta“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 481-500.

30. Pičuljan, Zoran. „Novi upravni postupak i upravni spor – oblikovanje propisa, kontinuitet i diskontinuitet pravne regulacije“. U: *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009.*, ur. Marica Kuzmić i Jasminka Hercigonja, 17-31. Zagreb: Inženjerski biro, 2009.
31. Rudić, Danijela i Darija Bogović Čorković. „Otpis i odgoda dospelosti poreznog duga – prije i sada“. *Porezni vjesnik* 23, br. 7-8. (2015): 69-80.
32. Sandu, Adriana Magdalena i Maria Sofia Pagarin. „Study on Administrative Contracts“. *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 4, br. 2 (2012): 903-910.
33. Seršić, Vanja. „Ugovor o koncesiji kao tipičan upravni ugovor“. *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009.*, ur. Marica Kuzmić i Jasminka Hercigonja, 406-428. Zagreb: Inženjerski biro, 2009.
34. Staničić, Frane. „Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 53, br. 1 (2016): 233-252.
35. Šikić, Marko i Frane Staničić. „Pravna narav ugovora o koncesiji“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 2 (2011): 419-441.
36. Štemberger, Katja. „Pravna pogodba kot posebni institut upravnega prava – kje smo in kako naprej?“. *Pravnik* 76, br. 5-6 (2021): 249-272.
37. Štemberger, Katja. „Upravne pogodbe v pravnih redih država nekdanje Jugoslavije“. *Pravni letopis* 81, br. 2 (2021): 81-104.
38. Šušak, Ivica. „Je li programski ugovor u visokom obrazovanju upravni ugovor?“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 229-258.
39. Tanović, Merima, Amra Jašarbegović i Aldin Jelovac. „Upravni ugovor kao zamjena za upravni akt u rješavanju upravnih stvari“. *Uprava* 16, br. 1 (2025): 29-48.
40. Turudić, Marko. „Ugovor o javnoj nabavi kao upravni ugovor“. *Informator* 67, br. 6594 (2019): 2-3.
41. Turudić, Marko, Bosiljka Britvić Vetma i Lana Ofak. „Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 183-201.
42. Vojković, Goran. „Novi model koncesija na pomorskom dobru“. *Pravo i porezi* 32, br. 10 (2023): 19-28.
43. Žunić Kovačević, Nataša. „Komparativne perspektive posebnosti upravnih ugovora u poreznom pravu“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 203-218.
44. Žunić Kovačević, Nataša i Stjepan Gadžo. „Porezna amnestija kao instrument porezne politike“. *Društvena istraživanja* 26, br. 1 (2017): 101-122.

Pravni propisi:

1. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/22., 152/24.
2. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 147/08., 78/12.
3. Pravilnik o provedbi Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 45/19., 35/20., 43/20., 50/20., 70/20., 74/20., 103/20., 114/20., 144/20., 2/21., 26/21., 43/21., 106/21., 144/21., 156/22.
4. Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o općem upravnom postupku, ožujak 2009.
5. Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, srpanj 2023.
6. Vlada RH, Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, siječanj 2007.
7. Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, Narodne novine, br. 108/12., 144/12., 81/13., 112/13., 121/13., 78/15., 71/15., 114/22.
8. Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, Narodne novine, br. 53/22.
9. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16. i 114/22.
10. Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17., 107/20.

11. Zakon o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 159/13., 19/15., 102/15., 15/18., 70/19., 47/20., 146/20., 151/22., 145/24.
12. Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18., 32/19., 32/20., 127/24.
13. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23., 155/23.
14. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
15. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23.

Sudska praksa:

1. Upravni sud u Splitu, UsIpor-70/17-1 od 6. svibnja 2019.
2. Upravni sud u Splitu, Usug-3/2019-12 od 12. listopada 2020.
3. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/4006/2021 od 31. ožujka 2022.
4. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-1330/22-3 od 14. travnja 2022.
5. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-3756/2024-2 od 7. travnja 2025.
6. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-633/2021-3 od 17. veljače 2022.
7. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-1260/21-2 od 2. ožujka 2023.
8. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-3137/19-3 od 17. ožujka 2021.
9. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1 18/2020-2 od 18. rujna 2020.
10. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1 516/2021-3 od 30. rujna 2022.
11. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-139/2023-5 od 8. studenoga 2023.

Dario Đerda*
Stjepan Gadžo**

Summary

ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN CROATIA: 15 YEARS OF UNFULFILLED EXPECTATIONS

The aim of this paper is to examine whether, and to what extent, the idea of introducing the institute of the administrative contract into the Croatian legal system has been realised at the normative level. The paper explores the elements of the general legal regime of administrative contracts that limit the broader use of this instrument in practice and highlights examples of inappropriate application of administrative contracts in specific administrative areas. It first sets out the reasons behind the introduction of administrative contracts into the Croatian legal system and then analyses the general legal framework for such contracts laid down in the General Administrative Procedure Act. Furthermore, it examines the regulation of administrative contracts in special administrative areas, including examples of contracts whose nature as administrative contracts has been addressed in case law. The paper concludes by assessing whether, after more than fifteen years of application, the legal regulation of administrative contracts has fulfilled the expectations associated with this institute.

Keywords: *administrative contract; General Administrative Procedure Act; Croatia.*

* Dario Đerda, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; dario.derda@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1095-1155>.

** Stjepan Gadžo, Ph.D., Associate Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; stjepan.gadzo@uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1905-5330>.

◆ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

