

UPRAVNI UGOVOR PREMA ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Datum prijave: 19.4.2013.

UDK 342.9(094)

Datum prihvaćanja: 22.11.2013.

Stručni rad

mr.sc. V. Tolić*, dipl.iur., M. Tokić**, univ.spec.oec., I. Blažević, mag.oec.

* Gradska uprava Grada Slavenskog Broda

** Veleučilište u Slavenskom Brodu

Vukovarska 1, 35000 Slavonski Brod, Republika Hrvatska

Telefon: 035-217-008 Fax: 035-217-007 E-mail: verica.tolic@slavonski-brod.hr

SAŽETAK - Zakon o općem upravnom postupku je temeljni postupovni zakon tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne samouprave i pravnih osoba koje obavljaju javne ovlasti u odlučivanju o pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba. Uz svu njegovu važnost za upravni sustav, ipak sve do donošenja Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. godine, u hrvatskom pravnom sustavu nije bio poznat institut upravnog ugovora. Iako tekst Zakona o općem upravnom postupku predstavlja spoj tradicije i modernizacije javne uprave, s naglaskom na tradiciju, ipak su u tekst Zakona ugrađeni novi instituti koji su primjereni modernom shvaćanju uprave - između ostalih i upravni ugovori. Upravni ugovor, kao jedna od najznačajnijih novina upravnog postupka u Hrvatskoj, zavređuje temeljitu analizu. Budući da je zakonodavac prihvatio stajalište vrlo oprezne primjene upravnog ugovora otvara se pitanje može li se tako koncipiran upravni ugovor primjenjivati na širokom području modernog upravnog djelovanja.

Ključne riječi - upravni ugovor, Zakon o općem upravnom postupku, javnopravno tijelo

ABSTRACT - The Law on General Administrative Procedure is a fundamental procedural law of the state administration, local and regional government and legal persons performing public authorities in deciding the rights and obligations of individuals and legal persons. With all its importance to the administrative system, though, until the adoption of the Law on General Administrative Procedure of the 2009th year, institute of administrative contract was not known in the Croatian legal system. Although the text of the Law on General Administrative Procedure represents a combination of tradition and modernization of public administration, with an emphasis on tradition, yet, in the text of the Law, new institutes that are adequate to the modern conception of the administration are embedded - among others, administrative contracts. Administrative contract, as one of the most important newspapers in administrative proceedings in Croatia, deserves a thorough analysis. Since the legislator adopted a stance of very cautious implementation of administrative contract it opens up an issue whether such conceived administrative contract will be apply to a wide area of the modern administrative action.

1. UVOD

Tijekom procesa pristupanja Europskoj uniji, hrvatska javna uprava prošla je kroz važne reforme. Jedan od važnijih reformskih zahvata bilo je donošenje novog Zakona o općem upravnom postupku¹ koji je nakon više od dvije godine rada na tekstu, javne rasprave i nomotehničke pripreme donio Hrvatski sabor 27. ožujka 2009. godine.² Iako je novi Zakon bitno kraći od starog Zakona o općem upravnom postupku³ njegovim je odredbama pokriven širi krug društvenih odnosa. Kako je stari Zakon donesen još davne 1956. godine on nije mogao, usprkos nekoliko novela⁴, sljediti zahtjeve i potrebe vremena koji su proizlazili iz najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, vladavina prava, demokratski višestranački sustav,

poduzetnička i tržišna sloboda)⁵ i međunarodnih standarda javne uprave (načelo supsidijarnosti, načelo razmjernosti, načelo pravičnog postupka).⁶ Svaki pravni postupak, znači i upravno pravni postupak, mora biti uređen tako da se prema svim sudionicima postupa ujednačeno i pravično. Ustavni sud RH u svojoj odluci od 15. ožujka 2000. godine navodi: „..vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka RH...ne smije se poistovjećivati samo sa zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti....nego sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samog zakona i njegova sadržaja; u tom smislu...zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primjeniti....Načelo vladavine prava bit će poštivano samo ako zakonske odredbe budu dovoljno određene i prema onima na koje se odnose, kako u pogledu njihovih prava i obveza,

¹ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09,

² stupio na snagu 01. siječnja 2010. godine

³ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 53/91, 103/96

⁴ mijenjan i dopunjavan četiri puta, 1965., 1977. 1978. i 1986. godine

⁵ Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 8/98-proč.tekst, 113/00, 124/00-proč.tekst, 28/01, 41/01-proč.tekst, 55/01-ispr., 76/10 i 85/10 proč.tekst, čl.3., čl. 49. i čl. 134.

⁶ prema programu CARDS 2003 "Potpora reformi javne uprave i državne službe u Hrvatskoj"

tako i u pogledu postupka u kojem se o tim pravima i obvezama odlučuje.“⁷ U nastojanju da se ojačaju upravni kapaciteti u Hrvatskoj, prilikom donošenja novog Zakona o općem upravnom postupku nastojala se ostvariti ravnoteža između zahtjeva za objektivnim i brzim donošenjem odluke javne uprave s jedne strane, i zaštite prava i legitimnih interesa pojedinaca koji sudjeluju u postupku s druge strane. (Medvedović, 2009: 47) Osim toga, ovim je Zakonom neovisna i suverena hrvatska država prvi put uredila materiju općeg upravnog postupanja. (Đerđa, 2010: 20 i 21)

Imajući na umu sve prethodno navedeno kao i činjenicu da razvijena prava građana ograničavaju djelovanje uprave te da u određenim elementima izjednačuju položaj građana i javne uprave, donošenjem Zakona o općem upravnom postupku uvedeni su neki novi pravni instituti poput upravnog ugovora.

2. UPRAVNI UGOVOR U PROCESU DONOŠENJA ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Promjena društvenog okruženja u kojemu se naša Republika Hrvatska poslije prvih demokratskih izbora i uspostave demokratske vlasti tražila je osuvremenjivanje upravnog postupka i cijelog upravnog sustava. Rješenja iz starog Zakona o općem upravnom postupku počivala su na kazuističkoj logici iz koje proizlazi detaljno uređenje niza odredaba koje se nisu primjenjivale u stvarnom životu te su opterećivale Zakon, zbog čega je pokazivao znatne nedostatke u primjeni. (Barberić, 2009: 29)

Rad na izradi Nacrta Zakona o općem upravnom postupku započeo je odmah nakon što su donesene Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku⁸, koje je izradila radna skupina angažirana u okviru Projekta CARDS 2003 i posebno imenovani Savjetodavni odbor.

Kada je riječ o novinama upravnog postupka i novim institutima, posebnu pozornost izazivao je institut upravnog ugovora. Očekivanja su bila velika, a da je tomu tako pokazuje činjenica da se uvođenju upravnih ugovora u hrvatski pravni sustav nije protivio nitko iz znanstvenih i stručnih krugova. No, u pogledu načina njihova uređenja situacija je drugačija i to se najbolje vidi prateći evoluciju shvaćanja pojma upravnog ugovora.

Prva verzija novog Zakona o općem upravnom postupku, nastala u rujnu 2007. godine, polazila je od nekoliko pretpostavki - pretpostavke da je upravni ugovor dopušten u slučaju da priroda upravne stvari dopušta sklapanje ugovora, da upravno tijelo ima ovlast odlučivanja na temelju diskrecijske ocjene te da sklapanje ugovora nije

isključeno posebnim zakonom. Prema tome, upravni je ugovor bio ekvivalent upravnom aktu i upravno tijelo moglo je odlučiti hoće li se u konkretnom slučaju koristiti upravnim ugovorom ili klasičnim oblikom odlučivanja u upravnoj stvari, tj. upravnim aktom. Takva je regulacija bliža njemačkom shvaćanju upravnog ugovora. (Đulabić, 2009: 312)

U rujnu 2008. godine nastala je druga verzija Zakona o općem upravnom postupku kojom je značajno smanjena primjena upravnog ugovora. Prema ovoj verziji, upravni ugovor bi se sklapao samo u onim slučajevima koji su predviđeni posebnim zakonom te kada je to potrebno radi izvršenja prava i obveza utvrđenih u izreci rješenja. To znači da primjena upravnog ugovora više nije pravilo upravnog postupanja već je njegova primjena vezana uz poseban zakon. Uvedena je i koncepcija prema kojoj se upravni ugovor smatra instrumentom izvršenja rješenja, što je bliže francuskom shvaćanju tog instituta. (Đulabić, 2009: 313)

Treća verzija teksta Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. godine predstavljala je i konačni tekst ovog Zakona.

3. OPĆE PRAVNO UREĐENJE UPRAVNOG UGOVORA

Novi Zakon o općem upravnom postupku iz 2009. godine u regulaciji upravnih ugovora zadržao se samo na najosnovnijim pitanjima. Iz ovoga se može zaključiti kako upravni ugovori nisu detaljno uređeni općim zakonom već su sve posebnosti uređenja tih ugovora, u različitim upravnim područjima, ostavljene u djelokrugu posebnih zakona. No, s obzirom na činjenicu da je ovim Zakonom po prvi puta u pravnom sustavu Republike Hrvatske reguliran institut upravnog ugovora, razumljivo je da je zakonodavac zauzeo samo načelna stajališta i riješio samo nužna pitanja sklapanja i izvršavanja upravnih ugovora. Na sva druga pitanja odgovore će postupno dati posebni zakoni, ali i upravnosudska praksa. (Đerđa, 2010: 96 i 107)

Zakon o općem upravnom postupku materiju upravnog ugovora uredio je člancima 150. - 154. i to tako da je uredio pitanje uvjeta za sklapanje upravnih ugovora, njihov predmet, ništetnost upravnih ugovora, mogućnost njihove izmjene zbog promijenjenih okolnosti, pravo jednostranog raskida tih ugovora te prigovor i postupanje po prigovoru.

Za primjetiti je da Zakon o općem upravnom postupku ne daje definiciju i ne govori što je to upravni ugovor. Zakonom je samo u članku 150. stavku 1. propisano kada se upravni ugovori moraju sklopiti. Prema odredbi navedenog članka, javnopravno tijelo i stranka sklapaju upravni ugovor o izvršavanju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvoga ugovora.

⁷ Narodne novine, br. 31/2000

⁸ cjelovit tekst Smjernica za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku objavljen na malim stranicama Informatora br. 5535 od 14. ožujka 2007. god.

3.1. Subjekti upravnog ugovora

Upravni ugovor uvijek se sklapa između javnopravnog tijela i adresata upravnog akta što znači da su subjekti sklapanja upravnog ugovora uvijek određeni - javnopravno tijelo i privatna osoba (u pravilu), odnosno osoba javnog prava i osoba privatnog prava. Ovakvim rješenjem zakonodavac je u cijelosti prihvatio francusku pravnu teoriju u kojoj se upravni ugovor uvijek sklapa između osoba javnog i privatnog prava, iz kojega odnosa proizlazi subordinirani položaj privatne osobe prema osobi javnog prava. (Aviani - Đerđa, 2011: 479) Nejednaki položaj stranaka u ugovornom odnosu osobito je vidljiv kod jednostranog raskida upravnog ugovora prije isteka roka na koji je sklopljen.

3.2. Uvjeti sklapanja upravnog ugovora

Iako Zakon o općem upravnom postupku načelno regulira materiju upravnog ugovora, strankama se prilikom sklapanja takvog ugovora ipak stavlja niz ograničenja. Prvo ograničenje proizlazi iz odredbe članka 150. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku kojim je određeno da je sklapanje upravnog ugovora moguće samo kada je to propisano posebnim zakonom. Ovako formulirana zakonska odredba znači da javnopravno tijelo ne odlučuje slobodno o sklapanju upravnog ugovora.

Nadalje, odredbom istog članka, stavak 2. - 4., propisano je da se upravni ugovor može sklopiti samo u pisanom obliku, da ne smije biti protivan izreci rješenja i prinudnim propisima te da ne smije biti sklopljen protivno javnom interesu ili na štetu trećih osoba. U slučaju da sadržaj upravnog ugovora ima pravni učinak na prava trećih osoba, za valjanost takvog ugovora potrebna je suglasnost tih osoba.

Prethodno navedena ograničenja preuzeta su iz francuskog i njemačkog prava. Tako u Francuskoj vrijedi opće pravilo da se upravni ugovori sklapaju u pisanom obliku, a pisani se oblik upravnog ugovora izričito propisuje i njemačkim Zakonom o upravnom postupku. Isti Zakon određuje da će javnopravni ugovor koji može štetiti pravu neke treće osobe biti valjan samo ako je ta treća osoba dala pisanu suglasnost za njegovo sklapanje. (Đerđa, 2009: 5).

3.3. Predmet upravnog ugovora

Sukladno odredbi članka 150. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku, upravni ugovor sklapa se s ciljem uređenja izvršavanja prava i obveza utvrđenih rješenjem. Iz formulacije ove zakonske odredbe razvidno je da se upravni ugovor može sklopiti tek po donošenju rješenja. To pak znači da sklapanje upravnog ugovora, čiji je cilj reguliranje javnopravnog odnosa, nije moguće ako već prethodno predmet nije riješen upravnim aktom tj.

rješenjem. Zbog toga je predmet uređenja upravnog ugovora vrlo specifično postavljen te je uvijek unaprijed određen jednostranom odlukom javnopravnog tijela. Za zaključiti je da je upravni ugovor tek sredstvo uređenja izvršavanja prava i obveza o kojima je odlučeno pojedinačnim pravnim aktom, a ne institut koji omogućava javnopravnim tijelima stupanje u pravne odnose i na drugi način, a ne samo putem upravnog akta. (Ljubanović, 2010: 41)

Ovaj koncept uređenja izvršavanja prava i obveza utvrđenih rješenjem, naš je zakonodavac preuzeo iz francuskog prava gdje se prije sklapanja upravnog ugovora vodi upravni postupak koji završava donošenjem upravnog akta. (Đerđa, 2009: 4)

Kao što je već rečeno, sklapanje upravnog ugovora temelji se na upravnom aktu, a sukladno posebnim zakonima⁹ postoji obveza tijela javne vlasti da o namjeri sklapanja upravnog ugovora obavijesti javnost na način da se u službenom listu ili/i sredstvima javnog priopćavanja objavi javni natječaj ili poziv na dostavu ponuda. S obzirom na to da se natječajem postavljaju određeni uvjeti sukladni predmetu natječaja, cilj ovakvog postupanja je stvaranje mogućnosti izabiranja natjecatelja koji će na najbolji i najpovoljniji način izvršiti svoje ugovorom preuzete obveze.

4. IZMJENA UPRAVNOG UGOVORA

Mogućnost izmjene upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti sadržana je u odredbi članka 152. Zakona o općem upravnom postupku koji propisuje da ako bi zbog okolnosti nastalih nakon sklapanja ugovora, a koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme njegova sklapanja, ispunjenje ugovorne obveze za jednu stranu postalo bitno otežano, ta strana može zahtijevati da se ugovor izmijeni sukladno nastalim okolnostima. O izmjeni upravnog ugovora ugovorne strane se prethodno moraju dogovoriti i o tome suglasiti.

Teorija upravni ugovor određuje kao dvostrani pravni akt koji država, odnosno javnopravno tijelo sklapa s trećom osobom (fizičkom ili privatnom) u svrhu ostvarivanja određenog cilja od šireg društvenog interesa, a pod uvjetima utvrđenim posebnim propisima. (Borković, 1993:423)

Kada je riječ o mogućnosti izmjene upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti, potrebno je ukazati na razliku između upravnih ugovora i ugovora uprave.

Ugovori uprave su svi ugovori kod kojih se na jednoj strani pojavljuje javnopravno tijelo, što znači da se u ovu kategoriju svrstavaju i ugovori privatnog prava i upravni ugovori. Upravni ugovor je stoga jedna vrsta ugovora uprave. Prihvaćajući

⁹ Zakon o koncesijama, NN, br. 143/12
Zakon o javnoj nabavi, NN, br. 90/11
Zakon o javno - privatnom partnerstvu, NN, br. 78/12

francusku pravnu teoriju upravnih ugovora, razlika između ugovora privatnog prava u kojima je jedna strana javnopravno tijelo i upravnih ugovora je u tome što predmet upravnog ugovora uvijek mora biti usmjeren na obavljanje javne službe kao i da su posebne ovlasti pridržane javnopravnom tijelu. (Babac, 2004: 27) Upravni ugovori su po svojem nazivu i po svojoj prirodi javnopravni. Oni su predmet upravnog prava i predstavljaju upravnu materiju, te stoga sporovi koji iz njih proizlaze spadaju pod jurisdikciju upravnih sudova. (Ljubanović, 2010: 40)

Zbog činjenice da je jedna ugovorna strana u upravnom ugovoru javnopravno tijelo koje ugovor sklapa radi ostvarivanja ciljeva od interesa za cijelu zajednicu i u skladu s odredbama i pravilima o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja odnosno najpovoljnije ponude, Zakonom o upravnom postupku regulirana je mogućnost izmjene takvog ugovora, koja je izmjena različita u odnosu na izmjene privatnog ugovora.¹⁰ Naime, prilikom omogućavanja izmjene upravnog ugovora javnopravno tijelo ne smije štetiti zajednici u ime koje je takav ugovor sklopljen niti smije štetiti pravima trećih osoba koje su sudjelovale u postupku javnog nadmetanja nakon kojega je sklopljen ugovor. Važno je naznačiti i činjenicu da se upravni ugovor sklapa temeljem upravnog akta - rješenja i u svemu sukladno pravima i obvezama određenih i utvrđenih rješenjem. U slučaju da javnopravno tijelo odstupa od odredaba ugovora (a time i rješenja), osim moguće ništavosti ugovora, takvo postupanje javnopravnog tijela moglo bi oštetiti prava trećih osoba koje su sudjelovale u postupku kao i javni interes. Javnopravno tijelo nema potpunu slobodu disponiranja sadržajem ugovora. Kada bi izmjene upravnog ugovora bile moguće na način da se protive sadržaju rješenja izvršenja kojeg je ugovor sklopljen bio bi otvoren prostor za znatne zlouporabe od strane javnopravnog tijela, koje bi moglo pogodovati drugoj strani protivno smislu i svrsi odredbi o upravnim ugovorima te besmislenim učiniti prethodeći (u pravilu natjecateljski) upravni postupak i rješenje koje je u njemu doneseno. (Rajko, 2010: 28) Nadalje, naknadna izmjena ugovora, osobito u dijelu koji se odnosi na bitne odredbe ugovora (vrijeme trajanja ugovora, naknada, podjela rizika) bila bi suprotna transparentnosti i objektivnosti provedenog postupka javnog nadmetanja i izbora osobe s kojom je upravni ugovor sklopljen. (Đerđa - Pičuljan, 2009: 117) Iz prethodno navedenog nedvojbeno proizilazi da je javnopravno tijelo u značajnoj mjeri ograničeno u pogledu izmjena upravnog ugovora. No, ako se javnopravno tijelo i druga ugovorna strana ne dogovore i ne suglase o izmjeni ugovora ili ako javnopravno ili druga ugovorna strana ne pristanu na predloženu izmjenju, javnopravno tijelo

može jednostrano raskinuti ugovor. Za zaključiti je da uvjete izmjene upravnog ugovora svakako određuje javnopravno tijelo, pritom dakako, štiteći javni interes, ali uvijek samo toliko koliko je nužno da bi se što manje ugrožavala prava stranaka. (Đerđa - Pičuljan, 2009: 117) To nadalje znači da se upravni ugovor može izmijeniti samo onda ako su kumulativno ispunjene pretpostavke iz članka 152. Zakona o općem upravnom postupku. Pri ostvarenju prava javnopravnog tijela treba imati na umu da takvo postupanje treba i mora što manje ugrožavati prava druge ugovorne strane jer ukoliko dođe do takvog ugrožavanja prava ugovorna strana treba imati pravo na naknadu štete.

I u ovom se slučaju naš zakonodavac oslonio na francusko pravno uređenje upravnih ugovora. Pravo javne vlasti da tijekom ugovornog odnosa u svrhu ostvarivanja ciljeva od općeg interesa i postupanja sukladno načelu prilagodljivosti, učinkovitosti i zaštite života, zdravlja i imovine građana jednostrano izmjeni neku od ugovornih odredaba, jedno je od najvažnijih obilježja upravnih ugovora u francuskom pravu. (Đerđa, 2009: 6)

5. JEDNOSTRANI RASKID UPRAVNOG UGOVORA

Pravo javnopravnog tijela na jednostrani raskid upravnog ugovora regulirano je odredbom članka 153. Zakona o općem upravnom postupku u kojemu je navedeno da javnopravno tijelo ima pravo jednostrano raskinuti upravni ugovor i kada ugovorna strana ne ispunjava ugovorom preuzete obveze. Iz ovako formulirane odredbe Zakona o općem upravnom postupku i prava javnopravnog tijela temeljem te odredbe, može se zaključiti kako javnopravno tijelo ima nadređeni položaj u odnosu na drugu ugovornu stranu. Čak što više, javnopravno tijelo je ovlašteno utvrditi da druga ugovorna strana ne ispunjava obveze preuzete ugovorom.

U slučaju kada je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, a ako se ona (opasnost) ne bi mogla otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava, javnopravno tijelo može jednostrano raskinuti upravni ugovor. Na ovu ovlast javnopravnog tijela može se gledati kao na pravo opoziva upravnih ugovora zbog zaštite javnog interesa. Također se treba uzeti kao ekstremna ovlast javnopravnog tijela koju treba koristiti samo u iznimnim slučajevima. (Đerđa, 2009: 7) Ovlast jednostranog raskida upravnog ugovora od strane javnopravnog tijela u svezi je s odredbom članka 130. stavak 1. točka 3. Zakona o općem upravnom postupku prema kojoj je javnopravno tijelo ovlašteno da, kada je to potrebno zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava, ukine u cijelosti ili djelomično zakonito rješenje kojim je stranka stekla kakvo pravo. Prema tome, jasno je da se ukidanjem u

¹⁰ Zakon o obveznim odnosima, NN, br. 35/05, 41/08, 125/11; čl. 369 - 375.

cijelosti ili djelomično rješenja temeljem kojega je potpisan upravni ugovor ostvaruje mogućnost da javnopravno tijelo jednostrano raskine upravni ugovor.

Zakonom o općem upravnom postupku propisan je način raskida upravnog ugovora.¹¹ Javnopravno tijelo upravni ugovor raskida rješenjem u kojemu moraju biti navedeni i obrazloženi razlozi raskida te mora biti određen iznos štete ako je javnopravnom tijelu šteta učinjena. Navođenje razloga raskida i njihovo obrazlaganje potrebno je kako bi se zaštitila prava druge ugovorne strane koja, u nekim slučajevima, ima pravo na utuživanje naknade za pretrpljenu štetu. U slučaju nezakonitog raskidanja upravnog ugovora, stranci je pravna zaštita osigurana u upravnom sporu.¹²

Iz prethodno navedenog, ovlast jednostranog raskida upravnog ugovora javnopravno tijelo ima u sljedećim slučajevima:

- a) kad se javnopravno tijelo i stranka ne suglase o izmjeni ugovora ili ako javnopravno tijelo ili treće osobe uključene u upravni ugovor na takvu izmjenju ne pristanu,
- b) ako stranka ne ispunjava obveze iz upravnog ugovora, tim da ako je neispunjavanjem obveze iz ugovora javnopravnom tijelu nastala šteta, to tijelo ima pravo od stranke potraživati naknadu štete,
- c) kad je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava.

Odredbe Zakona o općem upravnom postupku koje se odnose na jednostrani raskid upravnog ugovora u mnogome su slične francuskim (i njemačkim) pravnim rješenjima. (Đerđa, 2008: 30-35)

6. PRIGOVOR NA UPRAVNI UGOVOR I UPRAVNI SPOR

Zbog neispunjavanja obveza od strane javnopravnog tijela, druga ugovorna strana može izjaviti prigovor te ima mogućnost potraživanja štete nastale neispunjenjem ugovornih obveza.¹³ Prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje prema zakonu obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor. O prigovoru se odlučuje rješenjem protiv kojega se može pokrenuti upravni spor.

Uvođenjem instituta prigovora omogućeno je upravi, odnosno javnopravnom tijelu da najprije samo pokuša ispraviti nepravilnosti do kojih je u postupku došlo te se nastojalo omogućiti brže i učinkovitije ostvarivanje prava druge ugovorne

strane, uz ostvarivanje prava na sudsku zaštitu, u ovom slučaju pred upravnim sudom.

Rješavanje sporova nastalih zbog neispunjenja obveza iz upravnih ugovora povjereno je upravnim sudovima. Prilikom donošenja Zakona o upravnim sporovima sljedila se pravna stečevina Europske unije koja se odnosi na upravno pravo i pravnu zaštitu od različitih oblika upravnog djelovanja, a koriste se i iskustva europskih zemalja, poglavito francuska, njemačka i austrijska, dakako i ona koja se tiču upravnih ugovora i tijela koja rješavaju sporove iz tih ugovora. (Ljubanović, 2010: 49)

7. NIŠTETNOST UPRAVNOG UGOVORA

Odredbe o ništetnosti upravnog ugovora sadržane u članku 151. Zakona o općem upravnom postupku. Što se ništetnosti tih ugovora tiče, valja razlikovati upravnoppravne i opće ugovorne pretpostavke. (Đerđa, 2009: 5)

Prema prethodno navedenom članku Zakona o općem upravnom postupku, upravni ugovor je ništetan (alternativno):

- a) ako je protivan rješenju radi izvršenja kojeg je sklopljen (upravnoppravna pretpostavka),
- b) iz razloga ništetnosti propisanih zakonom koji uređuje obvezne odnose (opće ugovorna pretpostavka)¹⁴

Nadalje, Zakon o općem upravnom postupku, uređujući ovu materiju, propisuje da će upravni ugovor biti ništetan i kad je ništetan dio tog ugovora, osim ako bi ugovor proizvodio pravne učinke i bez tog dijela.

Sudski postupak, čiji je predmet spora ništetnost upravnog ugovora, vodi se pred nadležnim upravnim sudom temeljem tužbe javnopravnog tijela ili druge ugovorne strane.

Ništetan upravni ugovor je ugovor koji ne proizvodi pravne učinke i koji ne postaje valjan niti kad uzrok ništetnosti naknadno nestane, nastupa ex lege, a sud na ništetnost pazi ex offo – po službenoj dužnosti te odluka suda ima deklaratorno značenje. Ovakav ugovor u pravilu ne može konvalidirati – pretvaranje ništavog u valjani pravni posao, dok posljedice ništetnosti nastupaju ex tunc – od samog trenutka sklapanja ugovora

Odredbe o ništetnosti upravnih ugovora preuzete su u hrvatski pravni sustav iz njemačkog prava koje vrlo iscrpno i potpuno uređuje to pitanje. (Đerđa, 2009: 5).

8. NEKA OTVORENA PITANJA U PRIMJENI UPRAVNOG UGOVORA

Iz teksta Zakona o općem upravnom postupku jasno je da se zakonodvac priklonio načelnom pristupu francuskog prava, prema kojemu upravnom ugovoru mora prethoditi upravni akt. (Medvedović, 2010: 53)

¹¹ Zakon o općem upravnom postupku, čl. 153 st. 4

¹² Zakon o upravnim sporovima, NN, br. 20/10, 143/12

¹³ Zakon o općem upravnom postupku, čl. 154

¹⁴ Zakon o obveznim odnosima, čl. 322 - 329.

Naime, da bi se mogao sklopiti upravni ugovor, moraju biti ispunjene tri pretpostavke:

1. mora postojati rješenje javnoravnog tijela o upravnoj stvari,
2. ugovorom se javnopravno tijelo i stranka sporazumijevaju o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju,
3. sklapanje upravnog ugovora mora biti propisano zakonom. (Koprić - Đulabić, 2009: 89 - 90)

S obzirom na činjenicu da su upravni ugovori predmet upravnog prava i predstavljaju upravnu materiju te da su po svojem nazivu i po svojoj prirodi javnopravni, to sporovi koji nastaju njihovom primjenom i provođenjem pripadaju pod nadležnost upravnih sudova. Iz navedenog proizlaze karakteristike upravnih ugovora:

- a) najmanje jedna strana ugovora uvijek je javnopravno tijelo,
- b) svrha i cilj upravnog ugovora je ispunjenje nekog šireg društvenog interesa,
- c) javnopravno tijelo nastupa kao nositelj autoriteta javne vlasti i pridržava sebi posebne ovlasti,
- d) pri sklapanju i izvršavanju upravnog ugovora vrijede posebni uvjeti, s tim da su, u pravilu, predviđeni posebnim propisima,
- e) sporove koji proizlaze iz upravnog ugovora rješavaju specijalizirani upravni sudovi ili neovisna upravna tijela koja uvažavaju standarde iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹⁵ (Ljubanović, 2010: 39 - 40)

U svezi s primjenom instituta upravnog ugovora u hrvatskom pravnom sustavu, ipak su ostala neka otvorena pitanja. Najprije se nameće pitanje, koje će učinke imati uređenje upravnog ugovora s obzirom na činjenicu da se hrvatski zakonodavac u cijelosti opredjelio za redukciju njegove primjene tako da je primjenu ovih ugovora sveo na nekoliko područja upravnog djelovanja (koncesija, javna nabava). Ono što se već sada može reći je to da će primjena upravnog ugovora na širem području upravnog djelovanja biti otežana ili čak nemoguća. Pitanje na koje će vrlo brzo trebat dati odgovor je i ono koje se odnosi na egzistiranje dva pravna akta u istom predmetu - rješenje i ugovor. Za očekivati je da će se zakonodavac odlučiti na rješenje prema kojemu će upravni ugovor biti uključen u definiciju upravne stvari, a to bi značilo pojednostavljenje mehanizma pravne zaštite. Nadalje, nameće se i pitanje zaštite javnog interesa, posebno u slučaju raskida ugovora zbog promijenjenih okolnosti. Način zaštite javnog interesa, kako je to propisano Zakonom o općem upravnom postupku, na prvi pogled osigurava zaštitu tog interesa, ali raskid ugovora često puta i neće biti najbolje rješenje baš kada je u pitanju zaštita javnog interesa. Što npr. ako se u izvršenju upravnog ugovora dogodi neka

objektivna okolnost (koja se u trenutku sklapanja ugovora nije mogla predvidjeti) koja dovodi do povećanja troškova realizacije projekta, koje troškove javnopravno tijelo ne može ili ne želi prihvatiti, a druga ugovorna strana ne pristaje na izmjenu ugovora? Hoće li javnopravno tijelo pristati na uvjete druge ugovorne strane, pa ma kakvi oni bili i sve u cilju dovršenja izvršenja ugovora (i zaštite javnog interesa) ili će javnopravno tijelo jednostrano raskinuti ugovor i ponavljajući cijelu proceduru javnog natječaja i izbora najpovoljnijeg ponuditelja s novim subjektom sklopiti novi ugovor o završetku i realizaciji već započetog projekta? O naknadi štete vodit će se pak posebni i dugi sudski sporovi. Kako bi se izbjegle takve situacije, za očekivati je da će se iznaći i neki drugi mehanizmi zaštite javnog interesa.

9. ZAKLJUČAK

Nakon više od pedeset godina primjene starog Zakona o općem upravnom postupku i nekoliko njegovih manjih izmjena, Hrvatski sabor je konačno 2009. godine donio novi Zakon o općem upravnom postupku. Uvedeni su novi pojmovi, poput javnopravnog tijela, i razrađeni novi instituti, poput prigovora i upravnog ugovora. Prihvaćanje i regulacija upravnog ugovora predstavlja dio sveukupne reforme hrvatske javne uprave. Upravni ugovor kao pravni posao što ga država ili drugo javnopravno tijelo sklapa s trećim osobama, fizičkim ili pravnim, koji je usmjeren na postizanje stanovitog cilja za koji postoji širi društveni interes i to pod uvjetima koji su predviđeni posebnim pravilima, institut je koji nije bio poznat u hrvatskom pravnom sustavu. Vežanost upravnog ugovora za upravni akt - rješenje te uz posebne zakone, subordinirani položaj ugovornih strana kao i odredba prema kojoj jedna od strana upravnog ugovora mora biti javnopravno tijelo, ukazuju na oprezniji i konzervativniji pristup hrvatskog zakonodavca pri uređenju uređenju instituta upravnog ugovora te približavanje ili prihvaćanje rješenja iz francuskog, odnosno njemačkog prava. Pitanja vezana za upravni ugovor zakonodavac je uredio na načelnoj razini, a sve posebnosti je ostavio regulaciji posebnih zakona. Potvrda navedenom je i činjenica da se hrvatski zakonodavac odlučio materiju upravnog ugovora regulirati i normirati Zakonom o općem upravnom postupku.

Novi Zakon o općem upravnom postupku, zadržavajući se na najosnovnijim pitanjima upravnog ugovora, otvara prostor u kojemu ćemo doći do spoznaje u kolikoj je mjeri Zakon poslužio kao poluga modernizacije hrvatske javne uprave pa time i koliki su njegovi dosezi primjene u području upravnog ugovora.

¹⁵ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, MU, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10

LITERATURA

1. Aviani, D. i Đerđa, D. (2011): Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 3/2011., str. 479.
2. Babac, B. (2004): Upravno pravo, Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2004., str. 27.
3. Barberić, H. (2009): Novi Zakon o općem upravnom postupku, Pravo i porezi, br. 5/09, Zagreb, str. 29.
4. Borković, I. (1993): Upravni ugovori, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30., br. 2, 1993., str. 423.
5. Đerđa, D. (2008): Posebnosti upravnih ugovora, Upravno pravo - aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse - 2008., Inženjerski biro, Zagreb, 2008., str. 30. - 35.
6. Đerđa, D. (2009): Upravni ugovori u hrvatskom pravu, Informator br. 5809, Zagreb, 2009., str. 5.
7. Đerđa, D. i Pičuljan, Z. (2009): Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u posebnim upravnim područjima i upravni ugovori, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 117.
8. Đerđa, D. (2010): Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 20. i 21.
9. Đerđa, D. (2010): Upravni ugovori u hrvatskom pravu u: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 96. i 107.
10. Đulabić, V. (2009):, Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009), br. 2, str. 312.
11. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10
12. Koprić, I. i Đulabić, V. (2009): Europeizacija hrvatskog upravnog postupovnog prava, Informator, Zagreb, 2009., str. 89.i 90.
13. Ljubanović, B. (2010): Upravni ugovori i upravno sudovanje, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47., 1/2010., str. 41
14. Medvedović, D. (2009): Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 47.
15. Medvedović, D. (2010): Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku, Informator, Zagreb, 2010., str. 35.
16. Rajko, A. (2010): Upravni ugovori i postupanja - novi institut, Pravo i porezi, br. 5/10, str. 28.
17. Zakona o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09
18. Zakona o općem upravnom postupku, NN, br. 53/91, 103/96
19. Zakon o koncesijama, NN, br. 143/12
20. Zakon o javnoj nabavi, NN, br. 90/11
21. Zakon o javno - privatnom partnerstvu, NN, br. 78/12
22. Zakon o obveznim odnosima, NN, br. 35/05, 41/08, 125/11
23. Zakon o upravnim sporovima, NN, br. 20/10, 143/12