

UPRAVNI UGOVOR KAO ZAMJENA ZA UPRAVNI AKT U RJEŠAVANJU UPRAVNIH STVARI

ADMINISTRATIVE CONTRACT AS A SUBSTITUTE FOR AN ADMINISTRATIVE ACT IN THE RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE MATTERS

Merima Tanović¹, Amra Jašarbegović², Aldin Jelovac²

¹ Univerzitet u Sarajevu – Fakultet za upravu, merima.tanovic@fu.unsa.ba

² Univerzitet "Džemal Bijedić" Mostar – Pravni fakultet

Primljen / Recieved : 5. 5. 2025.

Prihvaćen / Accepted: 7. 5. 2025.

Sažetak

Reformski zahtjevi potpune demokratizacije i debirokratizacije javne uprave aktueliziraju pitanje regulacije i primjene instituta upravnog ugovora u upravnomprocesnom zakonodavstvu i praksi u Bosni i Hercegovini. Izmjene zakonske regulative općeg upravnog postupka u zemljama Zapadnog Balkana su još prije deset i više godina, pored uvođenja evropskih procesnih standarda u upravnom odlučivanju, predvidjele i normiranje osnovnih pitanja od značaja za postupak zaključivanja upravnih ugovora i pravnu zaštitu stranaka.

Modernizacija upravnog sistema i upravnog postupka u cjelini, shodno društvenim promjenama i procesima integriranja u evropski administrativni prostor, nameće dalje reformske zahvate u pravcu usaglašavanja sa savremenom upravnom praksom, čime je predmet istraživanja ovog rada usmjeren na uporednopravne regulacije upravnih ugovora kao upravne aktivnosti kojoj prethodi upravni akt, ali i kao konsenzualnog modaliteta kojim se rješava upravna stvar u određenim slučajevima. Kako napuštanje tradicionalnog pristupa po kojem država ne može biti pregovarač podržava i pospješuje demokratske ishode i socijalni karakter javne uprave, time se opravdava instrumentalizacija upravnog ugovora kao alternativnog mehanizma za rješavanje upravnih stvari i uređenje (upravno)pravnih odnosa. Autori će u članku razmatrati reformske pravce pravnog uređenja instituta upravnog ugovora, odnosno njihovu *de lege ferenda* perspektivu sa upravnosudskom zaštitom u općem upravnomprocesnom zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: upravni ugovori, javni ugovori, upravni akti, reforma javne uprave, javni interes, konsenzualizacija upravnih funkcija

Abstract

The further reform requirements to complete democratization and debureaucratization of public administration actualize the issue of regulation and application of the institute of administrative contract in administrative procedure legislation and practice in Bosnia

and Herzegovina. Amendments to the legal regulations of general administrative procedure in the countries of the Western Balkans, in addition to the introduction of European procedural standards in administrative decision-making, also provided for the standardization of basic issues of importance for the procedure of concluding administrative contracts and the legal protection of parties. The modernization of the administrative system and administrative procedure as a whole, in accordance with social changes and processes of integration into the European administrative space, imposes further reform interventions in the direction of harmonization with modern administrative practices, which makes the subject of research of this paper focused on comparative law regulations of administrative contracts as an administrative activity preceded by an administrative act, but also as a consensual modality by which an administrative matter is resolved in certain cases. As abandoning the traditional approach according to which the state cannot be a negotiator supports and enhances democratic outcomes and the social character of public administration, this justifies the instrumentalization of the administrative contract as a ADR-alternative dispute resolution mechanism in administrative matters. In the article, the authors will consider the reform perspective for the legal regulation of the institute of the administrative contract, i.e. their *de lege ferenda* perspective with legal protection in the general administrative procedural legislation in Bosnia and Herzegovina.

Keywords: administrative contracts, public contracts, administrative acts, public administration reform, public interest, consensualization of administrative functions

1. UVODNA RAZMATRANJA

Institut upravnih ugovora je aktuelno pitanje upravne teorije i prakse još od 20ih godina prošlog stoljeća. Upravni ugovori predstavljaju poseban institut upravnog prava koji se u upravnopravnoj teoriji i praksi javlja u funkciji upravnog djelovanja između javnog i privatnog sektora. Reformska uloga upravnih ugovora ogleda se u fleksibilizaciji odnosa između javne uprave i građana, ali i unapređenju efikasnosti u vršenju javnih funkcija i pružanju javnih usluga. U savremenim pravnim sistemima, naročito onima kontinentalne Evrope, institut upravnog ugovora dobio je normativno priznanje kroz opće zakone o upravnom postupku i fragmentarno uređenje u posebnim zakonima. Institut upravnog ugovora nije reguliran u općem upravnom procesnom zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini. Obaveza reguliranja javnih ugovora (ugovora o javnim nabavkama, ugovora u sektoru komunalnih usluga...) u domaćem pravnom poretku primarno je predviđena Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih Zajednica i njihovih zemalja članica i Bosne i Hercegovine¹, ali je dalje postala reformski zahtjev SIGMA-e u oblasti upravljanja javnim finansijama².

¹ Čl. 74 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju_1604320186.pdf, pristup: 2.5.2025. godine.

² SIGMA principi javne uprave, novembar 2023. godine, dostupno na: https://www.sigmaweb.org/en/publications/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805.html. Pristupljeno: 2. 5. 2025.

Međutim, u Bosni i Hercegovini upravni ugovori nisu sistemski regulisani u okviru Zakona o upravnom postupku na nivou institucija BiH, entiteta i Brčko Distrikta, te se u kontekstu nedostataka regulacije kao predmet naučne i stručne rasprave nameću pitanja pravne prirode ugovora u važećem posebnom zakonodavstvu, a povodom određenih obilježja koji se pripisuju upravnim ugovorima u uporednom pravu. Normativno pozicioniranje i opća regulacija upravnih ugovora u upravnom procesnom zakonodavstvu bilo je i ostaje važno reformsko pitanje, Potreba regulisanja općih i temeljnih karakteristika upravnih ugovora u Bosni i Hercegovini (zaključivanje, dejstvo, izmjena, raskid, ništavost, pravna zaštita) nameće se i sa stajališta da potpuna primjena načela obligacionog prava nije primjerena zbog specifičnosti upravnih ugovora.

Kritičko i analitičko ispitivanje ovog instituta u uporednoj i domaćoj regulativi i/ili sudskoj praksi odgovara savremenoj prirodi, odnosno klijentelističkoj i poslovnoj orijentaciji javne uprave, koja djeluje u funkciji evolucije javnih službi. Reformski koncepti javne uprave, novi javni menadžment i principi dobrog upravljanja, doprinijeli su intenzivnoj modernizaciji javne uprave u kojoj upravni ugovori i prelazak na konsenzualno uređenje upravnog prava³ dobijaju sve veći značaj. U tom smislu, način upravnog djelovanja se, u upravnoj doktrini, pored upravnih akata i akata poslovanja uprave, proširuje i na instrument upravnih ugovora. Međutim, iako je upravni ugovor doktrinarno prihvaćen institut, uglavnom nije reguliran kao instrument autoritativnog uređenja upravnopravnih odnosa odnosno kao diskreciona alternativa koja zamjenjuje funkciju upravnog akta.

Pravne praznine i pravne nedorečenosti nastale normativnim nedefinisanjem dovode do pravne nesigurnosti, neujednačene prakse i ograničene pravne zaštite za ugovorne strane.

Metodološki posmatrano, u prvom dijelu rada doktrinarno se pozicionira i kritički analizira instrument upravnog ugovora u materiji upravnog prava, domaćoj i uporednoj važećoj legislativi, upotrebom dogmatskih, aksioloških, te normativnog metoda. U drugom dijelu rada uglavnom je zastupljen uporednopravni metod, u domenu pravne regulative i literature. Aksiološki metod u istraživanju je korišten sa aspekta identifikacije pravnih problema u trenutnom režimu pravnih odnosa i ovog instituta, kao i za formulisanje mogućih rješenja ili prijedloga za budućnost, uzimajući u obzir sistemske uporednopravne regulacije koje služe efikasnosti postojećeg pravnog poretka.

3 Kovač, P. (2017), Smernice evropeizacije upravnog procesnog prava, *Javna uprava*, 53(1/2), 67-83, 114-115. str. 80.

2. SPECIFIČNOSTI I PRAVNA PRIRODA UPRAVNIH UGOVORA

Upravni ugovor se u teoriji definira i kao pravna činjenica koja utiče na pravni odnos, uz napomenu da upravni ugovor nije specifičan ugovor, već je specifičan pravni odnos koji se njime uređuje, kao što je specifična i mješovita pravna ustanova koja uređuje takve pravne odnose – građanska i upravna. U širem dijapazonu teorijskih shvatanja prirode upravnog ugovora – od posebnog ugovora javnog prava do posebnog upravnog akta, formalno određenje po kojem je organ uprave donosilac odnosno obavezna ugovorna strana svrstava upravni ugovor u akte uprave. Dakle, upravni ugovor spada u upravnu materiju ili upravnu stvar čime zaključivanje upravnih ugovora predstavlja jedan segment u sferi upravnog djelovanja. S obzirom da je upravni ugovor podređen posebnom pravnom režimu – režimu javnog, a ne samo građanskog prava, posebnim pravilima se reguliše nastanak, pravna dejstva, izvršenje i kontrola zakonitosti.

U nastavku ćemo shematski prikazati osnovne kriterije razlikovanja upravnih ugovora od ugovora građanskog prava:

Kriteriji razlikovanja	Upravni ugovori	Ugovori građanskog prava
Ugovorne strane	Lice javnog prava kao (obavezna) ugovorna strana	(privatno)pravna i fizička lica kao ugovorne strane
Pravni položaj ugovornih strana	Autoritet/nadređen položaj lica javnog prava	Ravnopravan položaj ugovornih strana
Pravni režim	Javno (upravno) pravo	Privatno pravo
Cilj/svrha/predmet	Širi, društveni interes/ funkcionisanje javne službe	Uži, privatni interes/ ekonomska razmjena
Sudska zaštita	Upravni spor	Građanski spor

Shema 1. Upravni ugovori i ugovori privatnog prava-kriteriji razlikovanja

Izvor: istraživanje autora

Kao zajedničke karakteristike upravnih i građanskih ugovora često se ističu dobrovoljnost i saglasnost volja ugovornih strana.

Pored nejednakog statusa u ugovaranju, nejednaki su i interesi ugovornih strana, subjekt javnog prava „štiti“ prevagu javnog interesa. Priroda interesa kod zaključivanja upravnih ugovora nije ekonomska, poslovna, industrijska, niti je u skladu sa uvjetima slobodne konkurencije, nego interes šire javnosti, tako da temeljnoj orijentaciji upravnih ugovora ne odgovara sloboda ugovaranja i načela obligacionog prava bez specifičnih ograničenja, već karakteristični interes treba da prati nivo slobode javnog ugovarača propisan posebnim pravilima.

U teorijskom definisanju upravnog ugovora ne smije se zanemariti činjenica da je upravni ugovor uži pojam od javnog ugovora i da upravni ugovor predstavlja

vršenje upravne funkcije u posebnoj pravnoj formi, bilateralnom pravnom odnosu koji se po svojim karakteristikama diferencira od ugovora privatnog prava, ali i upravnog akta⁴. Temeljne karakteristike upravnih ugovora bi se time morale tražiti u svjetlu povoda za njihov nastanak, te osnova i postupka zaključivanja, a po kojim:

- podliježu pravilima upravnog postupka (općeg i posebnog),
- su pravni akti *sui generis*⁵, institut na razmeđu između upravnog akta i ugovora privatnog prava.

Tipizaciju pravne prirode upravnih ugovora u domaćem pravu time treba povinovati društvenim uvjetima potrebnim da se s jedne strane, ograniči snažni autoritet volje iz jednostranih upravnih akata, a s druge strane, smanji veliki utjecaj autonomije iz prirode ugovora privatnog prava koji bi mogli ugroziti ostvarivanje javnog interesa, svrhe ili cilja zbog kojeg je upravni ugovor sklopljen⁶. Upravni ugovori imaju i nalaze svoju upravnu funkciju u djelatnostima uprave koje se svrsishodno ne mogu riješiti niti klasičnim upravnim aktom niti tipičnim poslovnim aktom-ugovorom. Poseban pravni režim kod upravnih ugovora čine tzv. derogacijske klauzule općeg ugovornog prava odnosno modifikacija pravila privatnog prava⁷ koja faktički implicira nejednakost ugovornih strana i superiornost javnog interesa. Primat javnog interesa kod upravnih ugovora se ogleda u postupku zaključivanja, izvršenja, ništavosti, mogućnosti raskida i pravne zaštite u sporovima pred upravnim sudovima, a koji neće biti podrivan ako se zadrže i opće karakteristike ugovora.

2.1. Konsenzualizacija upravnih funkcija- upravni ugovori i upravni akti

Upravni ugovor je dvostrani ili bilateralni pravni posao koji država (u njeno ime uprava) ili drugo javnopravno lice subjekt sklapa sa trećim licima radi ostvarivanja javnog interesa i koji podliježe posebnom režimu koji se (djelomično) razlikuje od općeg režima ugovornog prava⁸. Jedna od klasičnih definicija je da su upravni ugovori pravno utemeljeno saglasje jedne javnopravne i jedne privatnopravne volje o postizanju kakve javne svrhe, kao i stvoreni pravni odnos između njih sa širim, javnopravnim učincima.⁹

⁴ Kerševan, E.(2004), *Uprava in sodni nadzor*, Pravna fakulteta, Ljubljana, str. 185.

⁵ Štemberger, K.(2023), *Upravne pogodbe v slovenskom pravu*, doktorsko delo, Pravni fakultet, Ljubljana, str. 29-30, dostupno na: <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?lang=slv&id=144520>, pristup: 1.5.2025.

⁶ Ibid., str. 30 i dalje.

⁷ Ibid.

⁸ Pirnat, R., Pravni problemi upravne pogodbe, Institut za javno upravo, Ljubljana, *Javna uprava*, 2000, let. 36, št. 2 str. 143

⁹ Detaljnije Blažić, Đorđije (2015), *Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku*, Crna Gora,

Upravni ugovori posuđuju neka obilježja upravnog akta (autoritativnost) i građanskopravnih ugovora, pa se u literaturi nazivaju i „srednjim“ ili „međuinstitutom“ sa dvostrukom prirodom u materiji upravnog prava. S druge strane, sistem klasičnog upravnog djelovanja podrazumijevao je upravne akte i akte poslovanja(materijalne operacije), gdje je upravni akt pismeni ili usmeni, jednostrani(unilateralni), autoritativni akt, kojim se na osnovu zakona uspostavlja, mijenja, ukida ili potvrđuje postojanje upravnopravnog odnosa.

S druge strane, upravni ugovori spadaju u područje uzdržavanja od klasične upravne jednostranosti i tradicionalnog birokratizma, a odnose se na uvođenje specifičnih karakteristika konsenzualizma i participativnosti u proces upravnog odlučivanja, u kojem organ javne uprave odlučuje ili regulira prava, obaveze ili pravne interese stranaka uz dodatne principe, obligacionog, građanskog odnosno trgovačkog prava¹⁰, a istovremeno osiguravajući zaštitu javnog interesa, jednakost, zakonitost i druge principe koji smanjuju tipičnu slobodu ugovaranja¹¹.

	Upravni akti	Upravni ugovori
Karakteristike	Jednostrani (unilateralni) pravni akt	Dvostrani(bilateralni) ili višestrani(multilateralni) pravni posao
Nastanak	Nezavisno od volje adresata	Saglasnost volja ugovornih strana, dobrovoljnost
Funkcija/cilj	Klasične funkcije upravne vlasti/zaštita privatnog i javnog interesa	Konsenzualizam i participacija/ostvarenje javnog interesa i vršenje javne službe
oblik donošenja/zaključivanja	U pismenoj i usmenoj formi	U pismenoj formi

Shema 2. Upravni akt i upravni ugovor

Izvor: Istraživanje autora

Upravni ugovor spada u spoljne ili vanjske akte uprave pojedinačnog karaktera, ali nije upravni akt. Autoritativnost kod upravnog akta je faktor koji obavezuje adresata odnosno subjekta sa i protiv njegove volje, dok su upravni ugovori pravni poslovi u kojim se međusobna prava, ali i obavezno ponašanje subjekta reguliše s njihovim pristankom. Dakle, autoritativnost upravnih ugovora uglavnom proizilazi iz autoritativnosti upravnog akta koji mu prethodi, osim u slučajevima kada nije dopuna, već supstitucija i alternativa upravnom aktu za autoritativno rješavanje

str. 23, elektronsko izdanje dostupno na: <https://doku.pub/documents/doku.pub-z06wvwmjn5qx>

¹⁰ Detaljnije vidjeti Brizani, Štemberger, K.,(2024) *Administrative Contract in Administrative Matters: Slovenian Law in Comparative Perspective*, *Bratislava Law Review*, 8(1), str. 154.

¹¹ Ibid, str. 154.

upravne stvari. Prava i obaveze adresata upravnog akta propisane su objektivnim pravom, dok su kod ugovornih strana preuzete voljom, tako da upravne ugovore karakteriše i usmjerenost prema volji ili utemeljenost na saglasnosti dvije ili više strana u svakom slučaju, neovisno od toga što princip zakonitosti nameće izvjesna ograničenja.

Savremena, klijentelistička uloga države i formiranje javnih službi s ciljem zadovoljenja potreba građana promijenila je klasično lice uprave u institucije socijalnog karaktera sa upravnim ugovorima i drugim sredstvima neautoritativnog upravnog djelovanja¹².

3. REFORMSKI PRAVCI SISTEMSKE REGULACIJE UPRAVNIH UGOVORA U UPRAVNOPROCESNOM ZAKONODAVSTVU U BOSNI I HERCEGOVINI

3.1. Upravni ugovori u uporednom pravu

3.1.1. Francuski i njemački model regulacije upravnih ugovora

U drugoj polovini 20. stoljeća, u njemačkom pravu je razvijen poseban tip javnopravnog ugovora (*öffentliche Verträge*), kojim organ uprave može uspostaviti, izmijeniti ili prekinuti upravnopravni odnos, te koji može zamijeniti izdavanje upravnog akta.¹³

Upravni ili administrativni ugovor je kao javni ugovor na koji se primjenjuju pravila javnog prava u njemačko pravo prvi put uveden Zakonom o upravnom postupku SR Njemačke iz 1976. godine.

U njemačkom upravnomprocesnom zakonodavstvu uvedena je pravna osnova za genusni, širi naziv odnosno tzv. javnopravne ugovore koji su se dijelili na: koordinirane (ugovore o obavezivanju) i subordinirane (ugovore o razmjeni, ugovore o nagodbi), uz jasno propisane uslove i efekte ovih ugovora, definisanu sudsku nadležnost i mehanizme kontrole. Njemačka pravna škola javnopravnih odnosno upravnih ugovora za osnovni kriterij određivanja prirode upravnih ugovora uzima predmet ugovora, njime se uspostavlja, mijenja i ukida pravni odnos u području javnog prava¹⁴, dok se pravila općeg ugovornog prava samo supsidijarno primjenjuju. Pod utjecajem njemačke pravne škole i moguće regulatorne prirode upravnog ugovora, u germanskoj pravnoj tradiciji bilo je prevaziđenih stavova da su upravni ugovori zapravo upravni akti sui generis, jer je zapravo dvostrana

¹² Tanović, M. (2018), *Savremena javna uprava*, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, str. 58 i dalje.

¹³ Član 54. Zakona o općem upravnom postupku Njemačke (*Verwaltungsverfahrensgesetz- VwVfG*), kojim je u javno pravo SR Njemačke institut upravnog ugovora uveden još 1976. godine.

¹⁴ Aviani, Damir, Đerđa, Dario, *Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48, 3/2011, str. 478.

forma koja nameće i zahtijeva saradnju adresata. U skladu s tim, po kriteriju (ne) jednakosti ugovornih strana u njemačkom pravu je nastala podjela na subordinirane i koordinirane ugovore, gdje kod prvih lice javnog prava ima nadređeni položaj u svojstvu ugovorne strane, dok se saradnički odnos ugovornih strana uspostavlja kod tzv. koordiniranih ugovora. Ovom podjelom upravnih ugovora, kriterij očuvanja autoritativnosti u svakom konkretnom slučaju postao je irelevantan, te je zavisio od tipologije javnog ugovora u njemačkom pravu.

Francuska pravna doktrina i tradicija priznavanja upravnih ugovora zasniva se na sudskoj praksi Državnog savjeta (*Council d'Etat*) i posebnom zakonodavstvu, gdje se razvijaju kriteriji identifikacije upravnih ugovora: učešće lica javnog prava, javni cilj i poseban pravni režim.

Upravni ugovor se zaključuje radi nesmetanog funkcionisanja javne službe i to je po francuskom pravu specifičan cilj administrativnog ugovaranja. Stvaralačka funkcija Državnog savjeta u Francuskoj doprinijela je doktrinarnom opredjeljenju da se upravni ugovori karakteriziraju po svojoj prirodi i po zakonskim odredbama. U francuskoj pravnoj doktrini su kumulativno postavljeni temeljni kriteriji za definiranje upravnih ugovora:

- a. Kriterij ugovorne strane (javnopravni subjekt),
- b. Kriterij predmeta ugovora (neposredne povezanosti sa vršenjem javne službe),
- c. Kriterij posebnih-derogacijskih klauzula (ograničenja privatnog prava).

Francuska pravna škola upravnih ugovora očuvala je kriterij subordinacije odnosno nejednakosti u ugovornom položaju javnopravnog lica i druge ugovorne strane, tako što javni organ pridržava tzv. posebne ovlasti koje u općem ugovornom pravu ne postoje (derogacijske klauzule- *clauses exorbitantes du droit commun*)¹⁵. Konceptija po kojoj zaključivanje upravnog ugovora predstavlja sredstvo izvršenja prava i obaveza utvrđenih rješenjem i uvjetovan je prethodnim upravnim postupkom je model francuskog porijekla. Sudska praksa u Francuskoj je kao upravne ugovore afirmirala i one u kojim su ugovorne strane bile privatnopravna lica koja koja su zaključila ugovor za račun države, odnosno one koji nisu zadovoljavali kriterij javnopravnog subjekta kao jedne ugovorne strane¹⁶.

I u njemačkom i francuskom pravnom sistemu za sporove iz upravnih ugovora su nadležni upravni sudovi, što je zajednički kriterij prepoznavanja posebnog

¹⁵ Ljubanović, B., op.cit., str. 39.

¹⁶ Šehrić, E., Selesković, A. i Mujkanović M., Nedostaci pravne regulacije upravnih ugovora u Bosni i Hercegovini, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, Godina X, broj 2, 2024, str. 116, a prema Tolić, V., Tokić, M. i Blažević, I., Upravni ugovor prema Zakonu o općem upravnom postupku, *Praktični menadžment*, vol. IV, broj 2, 2013., str. 112.

pravnog režima koji se primjenjuje. Sudska zaštita u upravnom sporu povodom povreda prava subjekata upravnog ugovora obezbijedena je kroz poseban sistem sudstva i u tzv. sporovima pune jurisdikcije¹⁷.

3.1.2. Funkcija upravnih ugovora u uporednom pravu – primjeri zemalja bivše Jugoslavije i zemalja EU

Iako je faktičko postojanje upravnih ugovora bilo predmet naučnih rasprava u jugoslovenskoj pravnoj teoriji još od 60ih godina prošlog vijeka, zakonima o (općem) upravnom postupku Kraljevine Jugoslavije i SFRJ¹⁸ upravni ugovori nisu bili normativno određeni, što je bilo pravno naslijeđe svih zemalja članica nakon raspada bivše države.

Kada koristimo diferencijalni kriterij sljednica bivše države, upravni ugovori su na opći način regulirani zakonom o (općem) upravnom postupku (u daljem tekstu: ZOUP) u većini zemalja bivše Jugoslavije (osim Bosne i Hercegovine i Slovenije), ali se uglavnom koriste kao mehanizam za utvrđivanje prava i obaveza po konkretno uspostavljenom upravnom odnosu iz prethodno donesenog upravnog akta, a ne kao alternativni mehanizam za neposredno rješavanje upravne stvari. S druge strane, kada uporednu analizu vršimo prema zemljama Zapadnog Balkana odnosno susjednim zemljama u okvirima reforme javne uprave, regulacija instituta upravnog ugovora izvršena je prije deset i više godina u svim poredbenim zemljama osim u Bosni i Hercegovini, i to hronološki: Hrvatska (2009. godine)¹⁹, Crna Gora (2014. godine)²⁰, Albanija (2015. godine)²¹, Sjeverna Makedonija (2015. godine)²², Srbija (2016. godine)²³ i Kosovo (2016. godine)²⁴.

U pogledu normativne regulacije upravnih ugovora, uporednopravna analiza novih ZOUP zemalja Zapadnog Balkana ukazuje i na značajne razlike, ali i zajedničke tendencije. Sve zemlje Zapadnog Balkana (Srbija, Crna Gora, Albanija, Kosovo

¹⁷ Ibid., str. 118.

¹⁸ Iz 1930, 1956. i 1976. godine, detaljnije vidjeti Milenković, Dejan, Upravni ugovori u Zakonima o općem upravnom postupku zemalja Zapadnog Balkana, *Strani pravni život*, god.61. br. 3, 2017, str. 72.

¹⁹ Zakon o općem upravnom postupku R Hrvatske („Narodne novine“ broj: 47/2009, 110/2021).

²⁰ Zakon o upravnom postupku Crne Gore („Službeni list Crne Gore“ broj: 56/2014, 20/2015, 40/2016, 37/2017).

²¹ Zakon o upravnom postupku R Albanije (Službene novine broj: 44/2015).

²² Zakon o općem upravnom postupku Sjeverne Makedonije („Služben vesnik na Republika Makedonija“ broj: 124/2015, 65/2018).

²³ Zakon o općem upravnom postupku R Srbije („Službeni glasnik RS“ broj: 18/2016, 95/2018-autentično tumačenje i 2/2023- odluka US).

²⁴ Zakon o općem upravnom postupku R Kosova („Službene novine R Kosova“ broj: 20/2016).

i Sjeverna Makedonija) su zakonima o općem upravnom postupku definirale²⁵ odnosno institucionalizirale upravne ugovore, putem:

- uvođenja, određenja i proširenja pojma upravne stvari,
- povezivanja upravne stvari, upravnog ugovora i konkretizacije upravnih aktivnosti,
- propisivanja posebnih uvjeta za zaključivanje upravnih ugovora (obavezno učešće javnog organa kao jedne ugovorne strane, mogućnost zaključivanja samo kada je to predviđeno zakonom i obavezno u pismenoj formi, zaključivanje ne smije biti protivno javnom interesu i interesu trećih lica),
- regulacije razloga za poništenje odnosno ništavost ugovora,
- inkorporiranja derogacijskih klauzula odnosno mogućnosti jednostranog raskida i/ili izmjene upravnog ugovora od strane javnopravnog organa,
- utvrđivanja pravne zaštite putem prigovora i žalbe u određenim slučajevima, te sudske zaštite u upravnom sporu u vezi sa zaključenjem, poništavanjem i raskidom upravnog ugovora²⁶.

Različito su regulisani razlozi za poništavanje odnosno pitanje ništavosti, kao i razlozi za jednostrani raskid od strane javnog organa i mogućnost izmjene upravnog ugovora, ali na način da afirmiraju dominaciju i autoritet javnopravnog organa u ovoj kategoriji ugovora. Pravna zaštita uključuje prigovor zbog neispunjavanja ugovornih obaveza javnopravnog organa predviđen u ZOUP-u Hrvatske i Srbije, žalbu na jednostrani raskid ugovora koji se vrši upravnim aktom u legislativi Kosova, kao i sudske zaštitu u vezi sa zaključenjem, poništavanjem i raskidom upravnog ugovora²⁷ pred nadležnim sudom u upravnom sporu.

Kad je u pitanju određivanje pravne prirode i uvjeti za zaključivanje, upravni ugovor je uglavnom definiran kao „*dvostrano obavezujući pisani akt koji zaključuju organ i stranka i kojim se stvara, mijenja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari*“, i to u okvirima nadležnosti javnog organa, kada je to propisano posebnim zakonom, u javnom interesu i ne na štetu prava trećih lica²⁸.

Ograničavajući segmenti u polju primjene instituta upravnog ugovora u hrvatskom pravu od 2009. godine odnose se na obavezu da sklapanje takvog ugovora mora biti propisano zakonom i da isti zaključuje javnopravnotijelo i stranka radi izvršavanja obaveza utvrđenih u rješenju²⁹. Upravni ugovor u Hrvatskoj se izričito

²⁵ Osim što ZOUP Hrvatske nema definicije upravnog ugovora.

²⁶ Detaljnije Milenković.D. op.cit., str. 75-78.

²⁷ Ibid, str. 79.

²⁸ Vro slične definicije upravnih ugovora sa manjim varijacijama susrećemo u čl. 22 ZOUP Srbije, čl. 27 ZUP Crne Gore, čl. 98 ZOUP Sjeverne Makedonije, čl. 60 ZOUP Kosova i čl. 119 ZOUP Albanije.

²⁹ Crnković.Mateja, Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2014., br.4, str. 1040.

zaključuje samo na osnovu donijetog rješenja kojim je riješena upravna stvar i u funkciji je izvršenja upravnog akta koji mu obavezno prethodi. Druge zemlje Zapadnog Balkana u svojim ZUP-ovima to izričito ne propisuju, ali kao takav upravni ugovor ne može biti prihvaćen kao mehanizam za rješavanje upravne stvari u užem smislu. Upravni ugovor kao suplement upravnom aktu je potpuno vezan i predviđen dispozitivom rješenja.

Funkcija upravnih ugovora kao mehanizma rješavanje pravnog odnosa, sa neposrednim pravnim učincima i umjesto upravnog akta, propisana je u nekim zemljama (Albanija, Kosovo) kao:

- upravni ugovor zamjene ili supstitucije³⁰, i
- upravni ugovor kompromisa³¹,

u pojedinačnim situacijama gdje bi javni organ inače izdao upravni akt, ali se upravnim ugovorom adekvatnije i potpunije ostvaruje javni interes.

Upravnoprocesna zakonodavstva Albanije i Kosova jedina predviđaju i zaključivanje upravnih ugovora između javnih organa za regulisanje međusobnih odnosa, koji u tom ugovornom odnosu imaju ravnopravan položaj (koordinacijski upravni ugovori)³².

I prije donošenja općih odredbi u upravnoprocesnom zakonodavstvu, u posebnom zakonodavstvu i materijalnim propisima u različitim upravnim oblastima upravni ugovori su prethodno egzistirali kao pravno sredstvo upravnog djelovanja u područjima: javnih nabavki, koncesija, javnih službi, izvođenja javnih radova, javno-privatnih partnerstava itd. U Sloveniji, iako upravni ugovori nisu formalno definisani posebnim zakonom, praksa i pravna doktrina potvrđuju njihovu široku primjenu u oblasti lokalne samouprave i komunalnih djelatnosti.

Osnovna dva ogledna modela upravnog ugovora su francuski i njemački, pa se u domaćem kontekstu i perspektivi ne može zanemariti utjecaj austrijske pravne tradicije na naše pravo. Uvažavajući činjenicu da je prvi uzorni primjer uvođenja upravnog ugovora u pravne sisteme susjednih zemalja bio onaj u hrvatskom pravu 2009. godine, koji je bio polazna osnova za sličnu regulaciju u Srbiji, Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji, ali i osnova za dalju diverzifikaciju shodno zahtjevima da upravni ugovor bude alternativan način za uređenje upravnopravnih odnosa, kao što to susrećemo na primjeru Albanije i Kosova od zemalja Zapadnog Balkana, ali i slovenskoj pravnoj literaturi, zapravo pretenduje da je to potpun i pravilan pristup upravnoprocesnoj regulaciji ovog instituta. Naime, upravni ugovor u hrvatskom pravu je „defektan“ za dalju demokratizaciju i konsenzualizam u upravljanju, kao

³⁰ Čl. 62 ZOUP Kosova, čl. 120 ZOUP Albanije.

³¹ Čl. 63 ZOUP Kosova.

³² Čl. 64 ZOUP Kosova, čl. 121 ZOUP Albanije.

dodatak upravnom aktu ne služi uređenju upravnopravnog odnosa, već produžava i komplicira postupak, nepotreban je i kontraproduktivan s pozicije građanina. Također, u stručnoj literaturi se najčešće ističe da se nedostaci regulacije i praktične primjene upravnih ugovora mogu popraviti uvođenjem „čistog njemačkog modela“ i općom primjenom upravnoprocesnih pravila na sve javne ugovore. Uporedna iskustva govore u prilog ovom stajalištu, da hibridni sistem regulacije upravnog ugovora, odnosno sistem posuđivanja obilježja i njemačke i francuske koncepcije, kako se pokazalo: neće ili zaživjeti ili neće preživjeti³³.

Također, činjenica da je upravni ugovor normativno „nevidljiv“ u Bosni i Hercegovini i Sloveniji, ne znači da u praksi ne postoji, jer je evolucija nastanka i širenja instituta upravnog ugovora bila ili putem sudske prakse ili putem zakonodavca. Nadalje, slovenski zakon i zakoni o (općem) upravnom postupku u BiH jedino reguliraju nagodbu ili poravnanje u višestranačkim upravnim stvarima uspostavljenu s ciljem efikasnosti, ekonomičnosti i zaštite privatnih interesa stranaka koji nisu u suprotnosti s javnim interesom i pravima trećih lica, dok elemente upravnih ugovora traže u posebnim (sektorskim) zakonima, sa cjelovitom primjenom pravila obligacionog prava i bez upravnog senzibiliteta koji diktira zakonitost i jednakost.

Uporedni upravni sistemi svoje modele upravnih ugovora nisu jednoobrazno oblikovali niti definirali po uzoru na inicijalne oblike u francuskom i njemačkom pravu, već je praktična nadogradnja bila specificirana na nivou pojedinih nacionalnih pravnih sistema. Nivo odstupanja od građanskopravnih pravila pravi razliku kod karakteristika upravnih ugovora u različitim sistemima.

Također, na nivou Evropske Unije su odnosi na unutrašnjem tržištu regulirani upravnim ugovorima kao javnim ugovorima, sa obilježjima i načelima upravnog i obligacionog prava.

Ugovor javnog prava ili javnopravni ugovor je genusni, širi pojam zasnovan na teoriji ugovaranja javnih organa i javnog prava EU čije su karakteristike:

- Formalni ili funkcionalni kriterij (organizacioni – najmanje jedna ugovorna strana javni organ vlasti (državni organi svih nivoa vlasti, odnosno svi subjekti javnog prava koji su dužni da primjenjuju posebna pravila iz oblasti javnog ugovaranja ili funkcionalni – kriterij pravne i finansijske povezanosti odnosno obavljanja poslova od javnog, općeg interesa),
- Dominacija volje javnog ponuđača u pogledu sadržaja ugovora (predmeta i cijene) koju izvođač ne može mijenjati,
- Predmet ugovora su robe, usluge i/ili javni radovi, dok način realizacije (jednokratno ili obročno) nije odlučujući kriterij za razlikovanje,

³³ Detaljnije vidjeti Stanišić, Frane, Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 1/2016, str. 234.

- javni organ je u pravilu nosilac poslovnog, odnosno operativnog rizika.

U teoriji, uz druge alternativne karakteristike, javnopravne ugovore čine upravni ugovori i ugovori uprave (svi ugovori koji se zaključuju u ime države)³⁴.

Odnosi na unutrašnjem tržištu EU regulisani su normiranjem upravnih odnosno javnopravnih ugovora i to: Direktivom 2014/203/EU o dodjeli koncesija, Direktivom 2014/24/EU o (općoj) javnoj nabavci i Direktivom 2014/25/EU o nabavci subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i saobraćajnom sektoru, te sektoru poštanskih usluga.³⁵

Međutim, iako su putem direktiva detaljno regulisani javni ugovori EU, specifične prirode i karakteristike pojedinih ugovora zavisiće od dopunske regulacije nacionalnih pravnih sistema i njihovo konkretno određenje prepušteno je pojedinim državama članicama. U praksi to znači da bi istim pravnim odnosima mogla biti pripisana različita pravna priroda.

U radu su konsultovani primjeri iz nacionalnih sistema zemalja EU u kojima je upravni ugovor kao mehanizam za rješavanje upravnih stvari već (široko) uspostavljen (njemačko, češko i estonsko pravo)³⁶. U Češkoj je bazično primijenjen i razrađen njemački model upravnog ugovora – primjenjiv u funkciji zamjene za upravni akt³⁷, nakon provedenog upravnog postupka, uz uvjet da ne može biti suprotan zakonu, ne smije se primjenjivati u svrhu zaobilaženja zakonskih odredbi i mora biti u skladu s javnim interesom. Ova funkcija upravnih ugovora našla je široku primjenu u oblasti planiranja i građenja.³⁸ U Estoniji, kao i u Češkoj, postoje koordinacijski i subordinacijski upravni ugovori, s tim da se sa prvim ostvaruju horizontalne pravne obaveze i saradnja između javnih organa. Također, postupak zaključenja upravnog ugovora je upravni postupak, koji počinje prijedlogom za zaključenje upravnog ugovora, i zaključuje se u svakom slučaju gdje izdavanje upravnog akta nije obavezno (pravno vezani upravni akti)³⁹. Njemačko, češko i estonsko pravo je značajno proširilo funkciju upravnih ugovora i konsekvencijama u području upravnog djelovanja, a koji prate mehanizmi kontrole.

³⁴ Crković, M., op.cit., str. 1037.

³⁵ Dostupno na: www.eur-lex.europa.eu, detaljnije vidjeti Ajanović, E., op.cit., str. 37-40.

³⁶ Brizani, Štemberger, K., op.cit. 156-158

³⁷ Ondruš, R. (2005), *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, Praha, Česko, p. 459.

³⁸ Ibid., umjesto urbanističke saglasnosti i odobrenja za građenje.

³⁹ Navodi se da upravni ugovori također mogu biti individualni i generalni, po uzoru na vrste upravnih akata Brizani, Štemberger, K., op.cit. 156-158.

3.2. Upravni ugovor u funkciji izvršenja upravnog akta i alternativno sredstvo za rješavanje upravne stvari

Funkcija upravnih ugovora, shodno uporednim rješenjima i iskustvima, može se proširiti, ograničiti, pa i obesmisлити ako je utemeljena na hibridnoj francusko-njemačkoj koncepciji izvedenoj na pojedinim elementima jedne i druge pravne škole, sa praktičnim posljedicama na primjenu, svrsishodnost, praktično provođenje i kontrolu zakonitosti. Po francuskom modelu, upravnom ugovoru prethodi upravni postupak i upravni akt, čime se subordinirani upravni ugovori stavljaju isključivo u funkciju izvršenja upravnog akta. Njemački model subordiniranih upravnih ugovora predviđa mogućnosti njihovog zaključenja umjesto donošenja upravnog akta (*settlement contracts, exchange contracts*).⁴⁰ Izjednačavanje upravnog ugovora sa funkcijom koju u pravnom uređenju upravnopravnog odnosa ima upravni akt znači približavanje njemačkoj teoriji koja upravni ugovor posmatra kao jednu od dvije ruke upravnog tijela⁴¹. Kada se primijeni model proširene funkcije upravnog ugovora, u slučajevima gdje je to izričito propisano ili nije zabranjeno, područje njihove primjene postaje šire od upravnog akta⁴², što utječe na efikasnost ukupnog sistema upravnog djelovanja.

Nedostaci pravne regulacije u sistemima gdje upravni ugovor ima isključivo funkciju izvršenja odnosno dopune upravnog akta (npr. u hrvatskom pravu) odražava se i na prateću problematiku pravne zaštite odnosno kontrole u drugostepenom upravnom postupku i sudskim sporovima, sa složenim pitanjima kod:

- a) finansijskih i praktičnih posljedica pobijanja i poništavanja akta koje prethodi upravnom ugovoru kada je on izvršen (kod ugovora o javnim nabavkama, javnim radovima i ugovora o koncesijama),
- b) direktnog podnošenja tužbe u upravnom sporu protiv upravnog ugovora koji je zaključen na osnovu konačnog upravnog akta na koji je žalba izjavljena i odbijena u drugostepenom postupku,
- c) Sudske kontrole zakonitosti kada po upravnom ugovoru nije izričito propisano vođenje upravnog već građanskopravnog spora,
- d) Primjene i provođenja upravnog nadzora kod pojedinih upravnih ugovora⁴³.

S obzirom na složeni pravni kontekst u domaćem pravu, pojedini autori u Bosni i Hercegovini daju prednost činjenici da je ugovor institut privatnog prava, čime će se i upravni ugovor najprimjerije riješiti u okvirima izmjene

⁴⁰ Brizani, Štemberger, K., ibid, str. 155.

⁴¹ Đulabić, Vedran, Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave, *Hrvatska javna uprava*, god. 9, 2009, br. 2, str. 312.

⁴² Brizani, Štemberger, K., op.cit., str. 156..

⁴³ Detaljnije o posljedicama hibridne forme upravnog ugovora i posljedicama miješanja javnog i privatnog prava s kojim se susreće R Hrvatska vidjeti Staničić, Frane (2016), op.cit., 232-252.

i dopune Zakona o obligacionim odnosima⁴⁴, s tim da bez opće regulacije u upravnomprocesnom zakonodavstvu ostaju otvorena pitanja ekstenzivnog shvatanja reciprociteta, ustupaka prema konkurenciji, nivoa fleksibilnosti nesvojstvenog upravnim instrumentima, uz slabosti kontrolnih mehanizama. Ali s druge strane, konsekvencijalizacija u upravnim funkcijama je savremeni zahtjev i tendencija, uz uvažavanje argumenta da je poseban pravni režim za upravne ugovore, izvan ugovornog prava potreban zbog rizika potpune i spontane komercijalizacije javnih djelatnosti⁴⁵.

Ne postoji opći i tipični karakter upravnih ugovora, već se zbog evolutivne tipizacije kroz različite pravne sisteme, povlače različiti kriteriji njihovog prepoznavanja (u odsustvu detaljne opće i posebne regulacije) ili kritiziraju legislativna rješenja koja su učinila upravni ugovor neefikasnim javnim instrumentom, otvorila faktičke dileme i pravnu nesigurnost.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Upravni ugovori su većinom normativno afirmirani u evropskom kontinentalnom pravu, ali ne i u anglosaksonskim pravnim sistemima. Dalje, eksplicitna regulacija instituta upravnog ugovora je trend intenziviran tek u posljednjih dvadesetak godina, bez obzira na nominalno postojanje u različitim uporednim pravnim sistemima. Shodno utjecajima u pravnoj tradiciji upravnog materijalnog i procesnog prava u BiH, prihvatanje upravnih ugovora kao dopune klasičnom funkcionisanju uprave je reformska perspektiva, a kako bi se normativno upotpunili instituti koji čine upravnu materiju, posebno jer su upravni ugovori po svojoj prirodi drugačija vrsta *modusa operandi* u uspostavljanju upravnopravnih odnosa. U Bosni i Hercegovini, upravni ugovor nije prepoznat kao opći javnopravni instrument i mehanizam upravnog postupanja, već njegova primjena proizilazi i u cjelosti se vezuje za posebno zakonodavstvo.

Međutim, različita poimanja pravne prirode, kao i specifičnih obilježja upravnih ugovora u uporednom pravu dovela su do ograničenja upravnih područja njihove primjene, ali i ograničenih učinaka upravnih ugovora u praksi.

Također, opću pravnu regulaciju instituta upravnih ugovora izvršile su sve zemlje bivše Jugoslavije izuzev Slovenije i Bosne i Hercegovine, gdje upravnosudskoj praksi koja verificira njihovo postojanje zapravo nedostaje potrebna regulatorna osnova, jer se isti nužno razmatraju *mutatis mutandis*, sljedstveno posebnom

⁴⁴ Ajanović, Enver, Status upravnih ugovora u pravu EU i nacionalnom zakonodavstvu, *Pregled: časopis za društvena pitanja*, broj 1, 2023, str. 37-62.

⁴⁵ Singh, Mahendra P., (2013) *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Springer, Berlin, str. 97.

zakonodavstvu i općim pravilima obligacionog prava. Zapravo, sistemska regulatorna osnova za upravne ugovore je potrebna u funkciji efikasne zamjene upravnog akta i u područjima gdje organ javne uprave ima diskreciono odlučivanje, u skladu s propisanim uvjetima i zakonskim ograničenjima. Dakle, upravni ugovor je potrebno u perspektivi sistemski regulirati i kao subordinirane upravne ugovore koji zamjenjuju upravni akt u određenim upravnim stvarima, a ne da se isključivo primjenjuje kao instrument za uređenje odnosa prethodno uspostavljenih upravnim aktom, kako je to u zakonima o upravnom postupku susjednih država. To bi zapravo značilo regulaciju odnosno uvođenje i upravnih ugovora koji su substitucija upravnom aktu, u slučajevima kada se javni interes odnosno upravni cilj bolje postiže upravnim ugovorom nego upravnim aktom. Iako postoji niz nedostataka pravne regulacije, te otvorena pitanja kod upravnih ugovora u Bosni i Hercegovini koja iz njih i proizilaze, nesumnjivo je da na osnovu temeljnih kriterija oni *de facto* postoje, ali da je *de lege ferenda* potrebno sustići savremene potrebe i zahtjeve boljim rješenjima u općem upravnom procesnom zakonodavstvu na svim nivoima vlasti, sistemu specijaliziranog (upravnog) sudstva, u obligacionim odnosima, pa potom usklađivanjem sa posebnim zakonodavstvom.

Sistemske pristup regulaciji upravnih ugovora u domaćem zakonodavstvu svakako je uslovljen potrebom da se:

- na svim administrativnim nivoima osigura opća primjena zakona o upravnom postupku,
- definira i na opći način regulira institut upravnog ugovora (zaključivanje, dejstvo, izmjena, raskid, ništavost, pravna zaštita),
- unaprijedi sistem pravne zaštite stranaka u upravnom postupku i upravnim sporovima
- izvrše prateće izmjene i dopune, odnosno donošenje novih zakona o obligacionim odnosima i usklađivanje sa posebnim zakonodavstvom.

Nadalje, rješavanje upravnih sporova u redovnom sistemu sudstva odnosno kod sudova opće nadležnosti u Bosni i Hercegovini dovoljno podriva pravo na djelotvoran pravni lijek i pravo na pravično suđenje u slučajevima podnošenja tužbi protiv konačnih upravnih akata, čime bi perspektiva sudske zaštite upravnih ugovora u nespecijaliziranom sistemu upravnog sudovanja dodatno ugrozila princip pravne sigurnosti, naročito zbog dugotrajnosti postupka. Rješenja izvan nezavisnih upravnih sudova ne ispunjavaju standarde osiguranja prava na pravično suđenje iz čl. 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

S druge strane, još od 80ih godina i pojave upravnih ugovora u uporednim sistemima Njemačke i Francuske sudska nadležnost za upravne ugovore je jasno propisana i povjerena upravnim sudovima odnosno Državnom savjetu kao vid specijalizirane kontrole, što je i zemljama bivše Jugoslavije isključivo rješenje

koje omogućava efikasnu zaštitu prava stranaka u upravnom sporu. Kako je sudska kontrola upravnih ugovora u fazi izvršenja jako značajna, ne može se potcijeniti značaj pravnih sredstava zaštite i kontrole u fazi do sklapanja upravnih ugovora (prigovor).

Normativno i kulturološki, domaće pravo prati germansku pravnu tradiciju u temeljnim pravilima i standardima upravnoprocenog zakonodavstva, uz legislativna kašnjenja evropskih procesnih standarda, pa i sporu evoluciju instituta upravnog ugovora, oslabljen i nedovoljan reformski potencijal u oblasti javne uprave, umanjena je perspektiva za dostizanje potrebnih poluga za modernizaciju javne uprave u Bosni i Hercegovini. Iako su normativno nevidljivi, upravni ugovori su u domaćem posebnom zakonodavstvu faktički priznati kao posebna vrsta pravnih odnosa.

Upravni ugovori su nezaobilazan instrument u savremenoj upravnoj praksi. U Bosni i Hercegovini, *lex specialis* pravna regulacija je fragmentirana, neujednačena i nedovoljna, što otežava njihovu primjenu i pravnu zaštitu stranaka. Komparativna rješenja pokazuju da postoji više modela uspješne regulacije, te da postoje komparativna rješenja koja opravdavaju instrumentalizaciju upravnih ugovora u funkciji neposrednog uređenja upravnopravnih odnosa u određenim, diskrecionim upravnim stvarima. Javna uprava postaje aktivni subjekt transformacije sistema klasične državne vlasti u sistem javnih službi, a u Bosni i Hercegovini, pored aktivnosti zakonodavca na svakom od administrativnih nivoa vasti, jednako zaostaje i kulturološko sazrijevanje upravnog sistema. U daljoj prospekcijskoj reformskih opredjeljenja ne smije se izostaviti vodeća nit najboljih legislativnih rješenja da je javni interes i javni benefit superiorni, vrhunski interes na ugovornoj strani u službi obavljanja javnih poslova, ali i da je ionako složenu materiju pravilne i potpune regulacije upravnih ugovora potrebno prilagoditi specifičnostima pravnog uređenja u Bosni i Hercegovini. Bosna i Hercegovina je trenutno jedina zemlja Zapadnog Balkana koja u važećem upravnoprocenom zakonodavstvu nije regulisala institut upravnog ugovora.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Ajanović Enver, Status upravnih ugovora u pravu EU i nacionalnom zakonodavstvu, PREGLED: časopis za društvena pitanja, br.1, 2023;
2. Aviani Damir, Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013;
3. Aviani Damir, Đerđa Dario, Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 48, 3/2011;
4. Blažić, Đorđije (2015), Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku, Crna Gora.
5. Borković Ivo (2002), Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb;
6. Brenjo Jadranka, Pranjić Marko, Purić Nebojša (2022), Sudska praksa u predmetima javnih nabavki, Viosko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Sarajevo;
7. Bailleul David (2002), L'efficacité comparée du recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français, LGDJ, Paris.
8. Lilić Stevan (2018), Upravno pravo, Službeni glasnik, Beograd;
9. Pejaković Stanka (2015), Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabavke u Bosni i Hercegovini, Analitika, Centar za društvena istraživanja, Sarajevo;
10. Crnković Mateja, Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 14, br. 4, 2014; str.1036-1056.
11. Čizmić Mirsad, Upravni ugovori u pravnom poretku Bosne i Hercegovine sa posebnim osvrtom na ugovore o javnim nabavkama“, Društveni ogledi, 2020;
12. Đulabić, Vedran, Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave, Hrvatska javna uprava, god. 9, 2009, br. 2., str. 307-316.
13. Koprić, Ivan , Zakon o općem upravnom postupku i tehnološko unapređenje uprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu- tematski broj posvećen Slavoljubu Popoviću, LV, 2011., str. 43-75
14. Kostić Milan, Upravni ugovor u njemačkom pravu, Pravni život, br. 7-8, 2008;
15. Kovač, Polonca, (2017). Smernice evropeizacije upravnega procesnoga prava. Javna uprava, 53(1/2), 67-83, 114-115.
16. Ljubanović Boris, Upravni ugovori i upravno sudovanje, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010; str. 37-52.
17. Matešić Goran, Odnos obveznog prava i prava javne nabave kroz ugovor o nabavi, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, 6/2006;
18. Milenković Dejan, Upravni ugovori u zakonima o općem upravnom postupku zemalja Zapadnog Balkana, Strani pravni život, god.61. br. 3, 2017;
19. Ondruš, Radek (2005), Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Praha, Česko.

20. Pirnat Rajko, Pravni problemi upravne pogodbe, Institut za javnu upravu, Ljubljana, Javna uprava, 2000, let. 36, št. 2.
21. Pirnat Rajko, Upravni ugovor i upravni postupak, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2009;
22. Radošević, Ratko(2018), pravna priroda upravnih ugovora, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad.
23. Singh, Mahendra P.,(2013) German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer, Berlin.
24. Stanišić Frane, Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016; str. 232-252
25. Stojanović Milica, Upravni ugovori, Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, br. 57, 2011;
26. Šehrić Edina, Selesković Admir, Mujkanović Mirel, Nedostaci pravne regulacije upravnih ugovora u Bosni i Hercegovini, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli, Godina X, broj 2, 2024.
27. Štemberger, K. (2023), Upravne pogodbe v slovenskom pravu, doktorsko delo, Pravni fakultet, Ljubljana.
28. Štemberger, Brizani Katja(2024) Administrative Contract in Administrative Matters: Slovenian Law in Comparative Perspective, Bratislava Law Review, 8(1), p.153-168.
29. Tanović, M.(2018), Savremena javna uprava, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu,
30. Tolić Verica, Tokić, Marin, Blažević Ivona, Upravni ugovor prema Zakonu o općem upravnom postupku, Praktični menadžment, vol. IV, broj 2, 2013.
31. Tomić Zoran, Pravna priroda upravnih ugovora, Pravni život, br 11-12, 1993;
32. Turudić Marko, Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku“, Sveske za javno pravo, 34/2018;
33. Vujčić, Lucija(2023), Upravni ugovori u hrvatskom zakonodavstvu, Završni rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Pravni propisi:

1. Zakon o upravnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013, 53/2016)
2. Zakon o upravnom postupku FBiH („Službene novine Federacije BiH“ broj: 2/98, 48/99)
3. Zakon o opštem upravnom postupku RS („Službeni glasnik RS“ broj: 13/2002, 87/2007-ispr., 50/2010, 66/2018)
4. Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“ broj: 48/2011-prečišćen tekst, 21/2018, 23/2019)

5. Zakon o opštem upravnom postupku R Srbije <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-opstem-upravnom-postupku.html>
6. Zakon o upravnom postupku R Albanije (Službene novine broj: 44/2015) https://legislationline.org/sites/default/files/documents/72/ALB_Code%20of%20Administrative%20Procedures.pdf
7. Zakon o općem upravnom postupku R Kosovo Službene novine Republike Kosova <https://gzk.rks-gov.net/>
8. Zakon o općem upravnom postupku Sjeverne Makedonije („Služben vesnik na Republika Makedonija“ broj: 124/2015, 65/2018) <https://mioa.gov.mk/>, https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/ZOUP_23072015.pdf
9. Zakon o općem upravnom postupku R Hrvatske („Narodne novine“ broj: 47/2009, 110/2021) <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/>
10. Zakon o upravnom postupku Crne Gore („Službeni list Crne Gore“ broj: 56/2014, 20/2015, 40/2016, 37/2017)
11. Zakon o splošnem upravnom postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečišćeno besedilo, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 - ZIUOPDVE in 3/22 - ZDeb <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO1603>
12. https://legislationline.org/sites/default/files/documents/72/ALB_Code%20of%20Administrative%20Procedures.pdf

Elektronski izvori:

1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju_1604320186.pdf
2. SIGMA principi javne uprave, novembar 2023. godine, dostupno na: https://www.sigmaxweb.org/en/publications/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805.html