

**UPRAVNI UGOVORI U
PRAVNOM PORETKU
BOSNE I
HERCEGOVINE SA
POSEBNIM OSVRTOM
NA UGOVORE O
JAVNIM NABAVKAMA**

**ADMINISTRATIVE
CONTRACTS IN THE
LEGAL ORDER OF
BOSNIA AND
HERZEGOVINA WITH
SPECIAL REFERENCE
TO PUBLIC
PROCUREMENT
CONTRACTS**

Dr. sci. iur. Mirsad Čizmić

*Savjetnik predsjedavajućeg Skupštine
Zeničko-dobojskog kantona za društvene
djelatnosti*

mirsad.cizmic@gmail.com

JEL klasifikacija: K12, K23

DOI: 10.14706/DOI21413

Sažetak

Autor u radu razmatra ugovore o javnim nabavkama, postupak njihovog zaključivanja i uspoređuje ih sa upravnim i građanskopravnim ugovorima, kao i njihovo postojanje u pravnom poretku Bosne i Hercegovine. U pogledu upravnih ugovora i njihovog mjesta u pravnom poretku Bosne i Hercegovine, evidentno je malo/nimalo pažnje posvećeno. Ipak, to ne znači da isti ne postoje u ukupnom sistemu funkcionisanja. Autor akcenat stavlja na komparaciju ugovora o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini i upravnog ugovora, a komparaciju zasniva na sličnostima i razlikama koje postoje između ovog instituta i drugih njemu sličnih i bliskih instituta. Pisanje i proučavanje upravnih ugovora u Bosni i Hercegovini, a posebno ugovora o javnim nabavkama kao najpoznatije vrste upravnog ugovora predstavlja nužnost, naročito zbog javnog

interesa koji se protažira predmetnim ugovorom, ali i evidentne problematike u praksi koja nastaje zaključivanjem istih.

Ključne riječi: Upravni ugovor, ugovor o javnim nabavkama, upravni postupak, javni interes.

Abstract

The author discusses public procurement contracts, the procedure for their conclusion and compares them with administrative and civil contracts, as well as their existence in the legal order of Bosnia and Herzegovina. Regarding administrative contracts and their place in the legal order of Bosnia and Herzegovina, little / no attention has been paid. However, this does not mean that they do not exist in the overall system of functioning. The author emphasizes the comparison of public procurement contracts in Bosnia and Herzegovina and the administrative

contract, and the comparison is based on the similarities and differences that exist between this institute and other similar and close institutes. Writing and studying administrative contracts in Bosnia and Herzegovina, and especially public procurement contracts as the best known type of administrative contract is a necessity, especially because of the public interest that extends to the contract, but also the obvious problems in practice arising from their conclusion.

Key words: Administrative contract, public procurement contract, administrative procedure, public interest.

Uvod

Javnoj nabavci kao posebnom pojmu, počeo se davati poseban značaj kao privrednoj djelatnosti države, uporedo sa razvojem upravnog prava. Prema dosadašnjim istraživanjima, zabilježeno je da se o javnoj nabavci, posebnim postupcima i pristupima u rješavanju sporova, govori još od 1806. godine, kada je u Francuskoj posebnim dekretom propisano da su sporovi iz ugovora o javnim nabavkama u nadležnosti upravnih sudova.

Koristeći se posebnim postupcima, država vrši nabavku roba, usluga i radova. S tim u vezi, kako građani i pravne osobe vrše nabavku roba, usluga i radova za svoje potrebe, javlja se potreba za uspostavljanjem izvjesnih pravila, zbog činjenice da država vrši nabavku za opće dobro (javni interes). Za razliku od privatnog interesa koji je izvjestan kod fizičkih i pravnih osoba privatnog prava,

kada država kupuje, njezin glavni cilj je ostvariti javni interes.

Naime, zbog činjenice da prilikom ostvarivanja javnog interesa kroz javnu nabavku država koristi i troši budžetska sredstva, nameće se potreba za uspostavljanjem posebnih pravila za javnu nabavku. S tim u vezi, važno je naglasiti da budžetska sredstva nisu privatno vlasništvo države, nego sredstva koja su različitim poreskim i drugim davanjima prikupljena od građana, za potrebe funkcionisanja države i potreba od javnog interesa. Njihovo trošenje mora da se na izvjestan način uredi posebnim, strogo formalizovanim i transparentnim pravilima i postupcima. Posmatranjem države kao privrednika, nije teško zaključiti da je država jedan od najvećih privrednih subjekata na svijetu. To prvenstveno govori o činjenici koliko široko djeluje svaka država, te koliko sredstava troši da bi sistem mogao da funkcioniše u svim segmentima za koji je jedino država

nadležna (obrazovanje, izgradnja infrastrukture za javne potrebe, izgradnja i održavanje javnih površina i dr.).

Gotovo u svakoj državi, veliki dio budžetskih sredstava se izdvaja za javne nabavke različitih namjena. Država kroz javne nabavke zauzima znatan dio tržišta, što joj zasigurno omogućava i znatan dio moći da utiče na tržište. Zbog tako velikog uticaja države na tržište, nameće se potreba uređenja složenijim i preciznim pravilima postupaka javnih nabavki, kao i

posebnog načina zaključivanja ugovora o javnoj nabavci.

Zbog velikog opticaja potrošnje u javnim nabavkama, javlja se uporedo i velika zainteresiranost privatnih subjekata za učešće u postupcima nabavki, što neminovno dovodi do velikog broja različitih vrsta sporova. Stoga je neophodno da se na poseban način posveti pažnja ugovoru o javnoj nabavci kao upravnom ugovoru, te da se u pravnom poretku Bosne i Hercegovine izvrši izvjena intervencija po uzoru na Francusku⁵⁷, kako bi se sadašnja

⁵⁷ Javna nabavka u francuskom pravnom poretku primarno je uređena *Uredbom br. 2015-889 od 23.*

jula 2015. o javnim tržištima (Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, NOR: EINM1506103R Version consolidée au 21 mars 2018, dostupno na: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030920376>), koja je dopunjena implementacijskom Odlukom br. 2017-516 od 10. aprila 2017. kojom se utvrđuju razne odredbe koje se odnose na *javnu nabavku* (Décret n° 2017-516 du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique, NOR: ECFM1636881D, dostupno na:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034410634&categorieLien=id>). Članom 3. Uredbe propisano je kako su javnonabavni ugovori koji se sklapaju sukladno Uredbi upravni ugovori („Les marchés publics relevant de la présente ordonnance passés par des personnes morales de droit public sont des contrats administratifs“). Time su ugovori o javnoj nabavci u francuskom pravnom sustavu nedvojbeno određeni kao upravni ugovori, čime se nastavlja povijesno određivanje tih ugovora kao upravnih ugovora u francuskom pravnom poretku. Posljedica takvog uređenja je činjenica da su ugovori o javnoj nabavci u potpunosti

evidentna problematika prevazišla. U tom kontekstu, u prvom redu je neohodno da se ugovor o javnoj nabavci kao upravni ugovor posebno i zasebno definiše.

Pojam upravnog ugovora

Upravni ugovori kao posebna vrsta akta upravnog prava danas predstavljaju jednu od najaktuelnijih tema u zemljama bivše Jugoslavije. Iako se Francuska smatra kolijevkom kako upravnog prava tako i upravnih ugovora, često su se spočitavali negativni konteksti u korist upravnog ugovora negirajući njegovu pravnu valjanost. “Upravni

unutar francuskog upravnog prava, što znači da su za sporove o obvezama iz ugovora nadležni upravni sudovi i tribunali, (De Mars/Olivier (bilj. 13), s. 276, v. i D. Truche, *Basic Principles of the Public Procurement Procedure in France*, Hrvatska i komparativna javna uprava, Zagreb 4/2012, s. 1104.) Tako će prva instanca za rješavanje spora biti jedan od 42 prvostupanjska upravna suda (tribunaux administratifs), a nakon toga drugostupanjski upravni sudovi (cours administrative d'appel), te na kraju Državno vijeće (Conseil d'Etat) kao najviša sudbena

ugovori su se pojavili u francuskom pravu krajem 19. i početkom 20. stoljeća. Zato je francuska pravna praksa najpotpunije razradila ovaj pravni institut istovremeno sa teorijskim raspravama u nauci upravnog prava⁵⁸. Pojedini autori su isticali činjenicu da država ni u kom aspektu ne može da bude vezana ugovorom jer država je apsolutni suveren i ako se veže ugovorom bit će u istoj poziciji kao i druga ugovorna strana, gdje nestaje apsolutni suveren i postaje u ravni jednaka sa drugom ugovornom stranom.

Poznati pravni teoretičar Leon Digi ističe da “je država po

instanca, (F. Lichere/N. Gabayet, *Enforcement of the EU Public Procurement Rules in France*, u: S. Treumer/F. Lichere (ur), *Enforcement of the EU Public Procurement Rules*, Copenhagen 2011, s. 299.), navedeno u: Turudić, M. (2018). *Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku*, Sarajevo, Sveske za javno pravo (2233-0925) 32; 1, 17, str. 3-4, preuzeto sa: <https://www.bib.irb.hr/938830>

⁵⁸ Kamarić, M. & Festić I. (2009). *Upravno pravo*, Sarajevo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 202

svojoj definiciji suverena ličnost, ona ima taj karakter, tu pravnu ličnost u svim aspektima koje vrši, kako u ugovornim tako i u jednostranim aktima. Prema tome, država ne može biti vezana jednim ugovorom, jer ako je vezana, njena pravna ličnost će biti potčinjena drugoj, a pošto suverenu volju odlikuje baš to da nije potčinjena nijednoj drugoj volji, ona bi na taj način prestala da bude suverena⁵⁹. Međutim, bez obzira što su pojedini autori isticali da upravni ugovor nije svojevrsan instrument za zadovoljavanje javnog interesa, ipak zahvaljujući upravnosudskoj praksi Francuske, upravni ugovor se itekako razvio u Francuskoj, ali i drugim zemljama na koje je imalo uticaja francusko pravo, prije svega na romansko.

U pokušaju uspostavljanja jedinstvene definicije upravnog

ugovora u svim državama u kojima je ova vrsta ugovornog odnosa (upravnopravni odnos)⁶⁰ gotovo da je nemoguće, iz razloga što svaka država koja inkorporira u svoj sistem upravne ugovore, njegovu definiciju prilagođava svojoj pravnoj tradiciji. Ipak nesumnjivo je da suština i duh upravnog ugovora uvijek ostaje isti, ali i same osnovne značajke ove vrste posebnih ugovora. Međutim, upravni ugovori dobijaju na značaju i sa pojavom novog, neoliberalnog koncepta uprave poznatijeg kao Novi sistem upravljanja – New Public Management, početkom 80-tih godina 20. vijeka, koji se prvenstveno zasniva na ekonomskim vrijednostima javne uprave (poznatijih kao tri E–efikasnost, ekonomičnost, efektivnost). Socio-tehnološke koncepcije, prenijete u javnu upravu

⁵⁹ Digi, L. (1998). *Preobražaji javnog prava (Les transformations du droit public)*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 122–123.

⁶⁰ Ugledni profesor Upravnog prava Slavoljub Popović ističe da se pod upravnopravnim odnosima

podrazumijevaju pravni odnosi u koje stupaju državni organi, a najčešće organi državne, kao i organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice kada vrše javna ovlaštenja, sa pojedincima, organizacijama i drugim pravnim licima u vršenju upravne djelatnosti.

iz privatnog sektora, doprinijele su pojavama kao što su privatizacija u javnom sektoru, konkurencija, prepuštanje i prenošenje vršenja određenih javnih usluga sa javnog na privatni sektor (*outsourcing*), posebno u oblasti zdravstva, obrazovanja, socijalnog staranja i dr., koje je u konceptu države blagostanja, posebno na evropskom kontinentu obavljala država odnosno njene javne službe. Upravni ugovori kao specifični "ugovori javnog prava, u ovom procesu posebno dolaze do izražaja naročito u oblastima javnih nabavki, javno-privatnog partnerstva, komunalnih djelatnosti, djelatnosti i javnih službi".⁶¹

Naime, "u savremenim evropskim i drugim razvijenim državama, osim upravnog akta kao pojedinačnog pravnog akta uprave, postoje i drugi dvostrani akti koji se nazivaju upravni ugovori".⁶² U

pravnom poretku Bosne i Hercegovine upravni ugovor bi se mogao definisati kao dvostrani pravni akt, kojeg država prilikom vršenja svojih osnovnih funkcija zaključuje sa drugim fizičkim i pravnim osobama, na način kako je to propisano nacionalnim zakonima i drugim propisima svake države.⁶³

S tim u vezi, jedan od najneodređenih pojmova glede upravnih ugovora jeste njegovo svrstavanje, s obzirom da se radi o sasvim novom institutu upravnog prava, bar kada je u pitanju novija zakonska regulativa na našim prostorima. U tom smislu, postavlja se pitanje da li ugovori koje država zaključuje sa drugim fizičkim i pravnim osobama pripadaju ugovorima građanskog prava ili je to posebna vrsta javnog ugovora koja treba biti regulisana normama javnog prava, je li to posebna vrsta

⁶¹ Milenković D. (2017). *Upravni ugovori u Zakonima o opštem upravnom postupku zemalja Zapadnog Balkana*, u: Strani pravni život, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, str. 68-69., preuzeto sa:

<https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0039-21381703067M>

⁶² Lilić, S. (2018). *Upravno ravo*, Beograd, Službeni glasnik, str. 110.

⁶³ Vidjeti detaljnije u: Ibidem.

upravnog akta, ko može biti ugovorna strana i slično.

Dakle, to su uobičajena pitanja o kojima sa danas raspravlja, posebno u državama kao što je Srbija i Hrvatska, koje su u neskorijoj prošlosti, ovu vrstu ugovora uvrstile u Zakone o općem upravnom postupku. Prema jednom teorijskom shvatanju, upravni ugovor, je „...saglasije jedne javnopravne i jedne privatnopravne volje o postizanju kakve javne svrhe, kao i stvoreni pravni odnos između njih, sa širim javnopravnim učincima.“⁶⁴ Prema drugom, „...upravni ugovor treba razlikovati od upravnih akata i svih njegovih modaliteta, ali i od građanskih ugovora iako on često ima formu tipskog (adhezionog) ugovora.

Upravni ugovor jeste ugovor, ali ugovor posebne vrste - javnopravni (upravni) ugovor.“⁶⁵ Kada se uzmu u obzir specifičnosti

upravnih ugovora, koji zaista po svojim obilježjima jesu posebni, može se zaključiti da zaista odstupaju od pravila građanskog prava. Francuski autori ističu da je jedna od posebnih osobina upravnih ugovora, zapravo, nejednakost među ugovornim stranama, jer tijelo javne vlasti istupa sa jačom voljom, a u toku samog izvršenje ugovora, evidentno je da raspolaže i jačim ovlastima.

S toga ”doista se može reći da upravne ugovore obilježavaju određene posebne i veće ovlasti javnopravnih tijela koje su povezane sa svrhom koja se tim ugovorima želi postići, s tim da je uvijek prioritet širi društveni interes. Prilikom sklapanja upravnog ugovora, javnopravno tijelo redovito nastupa kao subjekt javnoga prava, te stoga ima veće ovlasti koje proizlaze iz prvenstva javnog interesa koga zastupa.”⁶⁶

⁶⁴ Tomić, Z. (1993). *Pravna priroda upravnih ugovora*, u: *Pravni život* 11-12/1993, 2131, navedeno u: Milenković, D. str. 69.

⁶⁵Ibidem

⁶⁶ Ljubanović, B. (2010). *Upravni ugovori i upravno sudovanje*, u: *Zbornik radova Pravnog*

Shodno navedenom, a posebno imajući u vidu da je svrha upravnih ugovora zadovoljavanje javnog interesa, upravni ugovori potpadaju pod drugačiji režim za razliku od građanskih ugovora, čiji je glavni cilj ostvarivanje finansijskog interesa ugovorne strane, odnosno ostvarivanje izvjesne dobiti.

Ono što je posebno karakteristično za ovu vrstu ugovora jeste sloboda ugovaranja i mijenjanja ugovora, s obzirom da su strane ugovornice kod građanskih ugovora slobodne da mijenjaju ugovor za vrijeme njegovog trajanja i slično, dok su ugovorne strane upravnih ugovora strogo obavezne da poštuju “slovo zakona” jer je u pitanju javni, a ne privatni interes.

S tim u vezi, jedan od poznatih teoretičara upravnih ugovora ”Singh ovu razliku objašnjava tezom da bi dopuštanjem iste slobode strankama upravnog

ugovora kao i kod ugovora privatnog prava spontano moglo doći do komercijalizacije javnih djelatnosti. Pojedina ograničenja upravnih ugovora su nužnost da bi se spriječilo njihovo pretvaranje u obični sporazum zaključen radi ostvarivanja recipročnih koristi ugovornih strana”.⁶⁷ Stoga se za upravne ugovore kaže da predstavljaju posebnu vrstu upravnih akata, koja svoje najranije korijene vuku iz podjele na privatno i javno pravo, te da je među najbitnijim značajakama ove vrste ugovornih odnosa kojima se zasniva upravnopravni odnos, upravo javni interes, odnosno zadovoljavanje javnog interesa. Dakle, primarni cilj upravnog ugovora, kao što se vidi jeste ostvarivanje šireg društvenog interesa. S tim u vezi, kao najkompatibilnija definicija upravnog ugovora, koja odgovara njegovoj svrsi, jeste da se upravni ugovor “shvata kao dvostrani pravni odnos

fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str. 39, preuzeto sa: <https://hrcak.srce.hr/50333>

⁶⁷ Kamarić, M. & Festić, I. (2009.), str. 203

u čijem stvaranju učestvuje javna administracija i privatni subjekti pri čemu za obje strane proizilaze prava i obaveze usmjerene ka ostvarivanju javnog interesa i postizanju ekonomskog efekta, s tim što je javni interes od dominantnog značaja”.⁶⁸

Dakle, jasno je da u ugovorima privatnog prava ugovorne strane traže samo vlastiti interes, kao što se može vidjeti iz prethodnog izlaganja, kod upravnih ugovora javnopravno tijelo nema nikakav vlastiti interes. Javnopravno tijelo kao nosilac vlasti ili određene službe, bavežno je da sprovede upravni ugovor zarad javnog/općeg interesa. U tom kontekstu “sve razlike nastaju iz osnovnog objekta upravnog ugovora. Uprava je čuvar interesa javnosti, i u svaki ugovor

stupa u ime javnosti/općeg interesa, u kojem se vrše određene usluge, radovi ili nabavke roba u interesu javnosti.”⁶⁹

Upravni ugovori u pravnom poretku Bosne i Hercegovine

Naše (bosanskohercegovačko) aktuelno zakonodavstvo zvanično ne poznaje upravne ugovore. Ukoliko krenemo od komparativnih analiza mnogih država, a posebno Francuske, koje se odnose na upravne ugovore, moglo bi se zaključiti da naše pozitivno pravo ipak *latentno*⁷⁰ poznaje neke vrste upravnih ugovora koje se kriju u pojedinim zakonima.

⁶⁸ M. Stojanović. (2011). *Upravni ugovori*, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, br. 57, Niš, str. 301., preuzeto sa:

<https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0350-85011157299S>

⁶⁹ A W. Mewett. *The Theory of Government Contracts*, McGILL Law Journal, str. 4., preuzeto sa:

<http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/8692991-mewett.pdf> Ibidem

⁷⁰ Latentan (lat. latens, genitiv latentis: koji se skriva, od latere: biti sakriven), koji se izvana ne očituje, prikriven, pritajen, prigušen, nevidljiv; skriven, tajan; unutrašnji, dubok; zagonetan., preuzeto sa: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=35549>

Tri su osnovna zakona u kojima se mogu naći osnovni elementi upravnih ugovora i to:

- Zakon o javnim nabavkama
Zakon o javnim nabavkama (ZJN),⁷¹
- Zakon o koncesijama,⁷²
- Zakon o javnoprivatnom partnerstvu.⁷³

Tako na primjer u članu 1. stav (2) ZJN se precizira: “postupak javne nabavke odnosi se na postupke nabavke robe, usluga ili radova koje provodi ugovorni organ ili sektorski ugovorni organ”⁷⁴ dok su u članu 4. i 5. istog zakona precizno navodi ko je ugovorni

organ i ko je dužan da provodi postupke javnih nabavki propisane predmetnim zakonom.

Pored navedenog u članu 2. stav (1) tačka a) ZJN se precizira da, “ugovor o javnoj nabavci je ugovor s finansijskim interesom koji se zaključuje u pisanoj formi između jednog ili više dobavljača i jednog ili više ugovornih organa i ima za cilj nabavku robe, usluga ili izvođenja radova u okviru značenja ovog zakona”.⁷⁵ Specifičnost dodjele i zaključivanja ugovora o javnim nabavkama, isto kao i upravnog ugovora, regulisana je posebnim postupkom, i posebnim pravilima koja ne važe za druge ugovore.⁷⁶

⁷¹ *Zakon o javnim nabavkama* ("Sl. glasnik BiH", br. 39/2014).

⁷² *Zakon o koncesijama* („Službeni glasnik BiH“ br. 32/02): Treba istaći da su koncesije u BiH uređene kroz više zakona. Naime, jedan zakon reguliše koncesije na nivo BiH, zatim dva zakona na nivou entiteta, odnosno zakon koji reguliše koncesije na nivou Federacije BiH i zakon koji reguliše koncesije na nivou entiteta RS, a u okviru federacije, posebno svaki kanton ima zakon o koncesijama –ukupno deset zakona.

⁷³ U Federaciji BiH deset kantona u okviru svoje nadležnosti uređuju pitanje

javnoprivatnog partnerstva kroz svoje pojednačne zakone, dok je na nivou Federacije BiH zakon o javnoprivatnom partnerstvu u fazi priprema koliko mi je poznato. Na nivou entiteta RS postoji Zakon o javnoprivatnom partnerstvu.

⁷⁴ Član 1. stav (2) ZJN

⁷⁵ Član 2. stav (1) tačka a) ZJN

⁷⁶ Član 6. ZJN: Ugovorni organ dužan je dodjeljivati ugovore o javnoj nabavci robe, usluga i radova primjenjujući postupke definirane ovim zakonom i podzakonskim aktima.

Prema Zakonu o koncesijama, u članu 1. između ostalog definiše se postupak dodjele ugovora o koncesijama kao i drugi uslovi koji su striktno vezani za postupak dodjele ugovora.⁷⁷ U zakonu o koncesijama na nivou Bosne i Hercegovine nije data precizna definicija ugovora o koncesijama dok je na primjer u Zakonu o koncesijama za područje Kantona Sarajevo⁷⁸ zakonodavac preciznije definirao i to u članu 5.:

⁷⁷ Član 1. *Zakona o koncesijama BiH*. (1) Ovim zakonom propisuju se način i uvjeti pod kojima se mogu dodjeljivati koncesije u Bosni i Hercegovini, nadležnost za dodjelu koncesija, institucionalna struktura, nadležnost i druga pitanja vezana za rad Komisije za koncesije Bosne i Hercegovine, tenderski postupak, sadržaj i djelovanje ugovora o koncesiji, prava i obaveze koncesionara i druga pitanja vezana za koncesije, koja su od značaja za Bosnu i Hercegovinu. (2) Ovim zakonom utvrđuju se uvjeti pod kojima se domaćim i stranim pravnim licima mogu dodjeljivati koncesije u sektorima koji su, po Ustavu Bosne i Hercegovine i zakonima Bosne i Hercegovine, u nadležnosti Bosne i Hercegovine, i u slučaju predstavljanja međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, kao i kada se koncesiono dobro prostire na Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku ito: za osiguranje infrastrukture i usluga,

“Ugovor o koncesiji je ugovor koji zaključuju koncesor s jedne strane i koncesionar s druge strane, a koji sadrži odredbe o međusobnim pravima i obavezama vezanim za korištenje dodijeljene koncesije”.⁷⁹ U istom članu je zakonodavac precizirao ko dodjeljuje koncesije na području kantona Sarajevo.⁸⁰ Još jednu precizniju definiciju dao je zakonodavac, i to definišući odluku

eksploatacije prirodnih resursa i objekata koji služe njihovom iskorištavanju, finansiranju, projektovanju, izgradnji, obnovi, održavanju i/ili rukovođenju radom infrastrukture i za nju vezanih objekata i uređaja.

⁷⁸ *Zakon o koncesijama* ("Sl. novine Kantona Sarajevo", br. 27/2011, 33/2012 - odluka US i 15/2013), preuzeto sa: <https://www.paragraf.ba/propisi/kantona-sarajevo/zakon-o-koncesijama.html>

⁷⁹ Član 5. stav (1) tačka d) *Zakon o koncesijama* ("Sl. novine Kantona Sarajevo", br. 27/2011, 33/2012 - odluka US i 15/2013)

⁸⁰ Član 5. stav (1) tačka a) *Zakona o koncesijama* Kantona Sarajevo: Davalac koncesije (koncesor) je Kanton Sarajevo - Vlada Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: koncesor), koji putem resornih ministarstava vode postupak dodjele koncesije odnosno zaključuju ugovor o koncesiji.

o izboru ponuđača kao upravni akt⁸¹ na temelju koje se dodjeljuje ugovor o koncesiji.

U skladu sa članom 2. Zakona o javno-privatnom partnerstvu definisano je da je to partnerski odnos između javnog i privatnog partnera koji zadovoljava

potrebe od šireg društvenog interesa. Istim članom zakonodavac je precizirao da je predmet javno-privatnog partnerstva rekonstrukcija, upravljanje i održavanje kapaciteta za zadovoljavanje javnih potreba u svim oblastima javnog partnera.⁸² S

⁸¹ Član 5. stav (1) tačka g) *Zakona o koncesijama* Kantona Sarajevo: Odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača je upravni akt koji donosi koncesor na prijedlog Komisije za koncesije (u daljnjem tekstu: Komisija) nakon ocjene pristiglih ponuda za dodjelu koncesije, a u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i kriterijima za izbor najpovoljnije ponude.

⁸² Član 2. *Zakona o javno-privatnom*

partnerstvu ("Sl. novine Kantona Sarajevo", br. 27/2011 i 16/2017):

(1) Javno-privatno partnerstvo (u daljnjem tekstu: JPP), u smislu ovog Zakona je dugoročan partnerski odnos između javnog i privatnog partnera koji podrazumijeva oblik zadovoljavanja određenih javnih potreba putem projekata JPP-a.

(2) Predmet JPP-a je izgradnja, rekonstrukcija, upravljanje i održavanje kapaciteta za zadovoljavanje javnih potreba u svim oblastima javnog partnera.

(3) Predmet JPP-a ne može biti isključivo isporuka robe, kao niti isključivo koncesija za privredno korištenje općeg ili drugog dobra.

(4) Osnovna obilježja JPP-a su sljedeća:

a) privatni partner od javnog partnera preuzima:

1) obavezu projektovanja, gradnje i/ili rekonstrukcije javne infrastrukture i/ili građevine od javnog interesa, uključujući gradnju i/ili rekonstrukciju javnih informacijsko-komunikacijskih sistema, preuzimajući pri tome i jednu ili više obaveza kao što su finansiranje, upravljanje i održavanje, a u svrhu pružanja krajnjim korisnicima javne usluge iz okvira nadležnosti javnog partnera, ili u svrhu osiguravanja javnom partneru potrebnih preduslova za pružanje javnih usluga iz okvira njegovih nadležnosti, ili

2) pružanje krajnjim korisnicima javnih usluga iz okvira nadležnosti javnog partnera, uključujući pružanje usluga upravljanja informacijsko-komunikacijskim sistemima od javnog interesa, odnosno pružanja javnih usluga krajnjim korisnicima na izgrađenim informacijsko-komunikacijskim sistemima.

b) u zamjenu za preuzete obaveze, javni partner može na privatnog partnera prenijeti određena stvarna prava i/ili privatnom partneru dodijeliti ili prenijeti koncesiju, u skladu sa Zakonom o koncesijama i/ili privatnom partneru plaćati naknadu u novcu,

c) svaki od partnera preuzima odgovornost za rizik na koji može uticati, ili je

tim u vezi, zakonodavac je izričito precizirao da je, “ugovor o JPP-u temeljni ugovor sklopljen između javnog i privatnog partnera, ili javnog partnera i privrednog društva posebne namjene (u daljnjem tekstu: DPN), kojim se u svrhu provedbe projekata JPP-a uređuju prava i obaveze ugovornih strana”.^{83,84}

Za razliku od koncesija, u Zakonu o javno-privatnom

odgovornost podijeljena, a s ciljem optimalnog upravljanja rizikom tokom trajanja projekta JPP-a, uz ostalo i korištenjem upravljačkih, tehničkih, finansijskih i inovacijskih sposobnosti privatnog partnera, kao i razmjenom umijeća i znanja između javnog i privatnog partnera.

⁸³ Član 5. stav (1) tačka d) *Zakona o javno-privatno partnerstvu* Kantona Sarajevo.

⁸⁴ Član 6. *Zakona o javno-privatno partnerstvu* Kantona Sarajevo.

- Ugovorno javno-privatno partnerstvo je model JPP-a u kojem se međusobni odnos javnog i privatnog partnera uređuje ugovorom o JPP-u.

- Ugovor o JPP-u sklapa se u pisanom obliku i na određeno vrijeme, s tim da to razdoblje ne može biti kraće od pet, a niti duže od trideset godina, uz mogućnost da se nakon isteka ugovornog razdoblja sklopi novi ugovor uz izbor privatnog partnera.....

⁸⁵ Član 5. *Zakona o javno-privatno partnerstvu* Kantona Sarajevo:

.....

partnerstvu, zakonodavac je precizirao i druge bitne elemente ugovora JPP kao što su javno tijelo, javni partner, privatni partner i dr.⁸⁵ Ako pod pretpostavkom uzmemo da latentno postoje upravni ugovori u našem zakonodavstvu, kako je to kroz primjer tri oblasti navedeno, postavlja se pitanje koji bi sud bio nadležan za rješavanje sporova. “Načelno su moguće dvije opcije: ili

- **Javno tijelo** je Kanton, Grad Sarajevo i/ili općine sa područja Kantona (u daljnjem tekstu: jedinica lokalne samouprave), ustanove čiji je osnivač Kanton ili jedinica lokalne samouprave, kao i privredno društvo u vlasništvu ili većinskom vlasništvu Kantona ili jedinice lokalne samouprave.

- **Javni partner** je

1) jedno ili više javnih tijela koje sa privatnim partnerom ili DPN-om sklapa ugovor, ili

2) jedno ili više javnih tijela koje je sa privatnim partnerom suvlasnički povezano u zajedničkom privrednom društvu.

- **Privatni partner** je domaće ili strano privatno pravno lice, koje je odabrano na osnovu provedenog postupka i koji s javnim partnerom sklapa ugovor o JPP-u, ili u tu svrhu osniva DPN, ili s javnim partnerom zasniva suvlasnički odnos u zajedničkom privrednom društvu.

- **Konsultant** je jedna i/ili više fizičkih i/ili pravnih osoba koja posjeduje specijalistička znanja nužna za pripremu, ugovaranje i provedbu projekata JPP-a.

da se upravni ugovori tretiraju kao ugovori, tj. kao akti građanskopravnog karaktera, ili da se upravni ugovori tretiraju kao upravni akti, tj. kao akti upravno-pravnog karaktera.

Imajući u vidu navedeno, za rješavanje sporova povodom upravnih ugovora bili bi nadležni ili sudovi koji po zakonu rješavaju građanske sporove u parničnom postupku (preciznije, vijeće za građanske sporove) ili sudovi koji po zakonu rješavaju upravne sporove u upravno-sudskom postupku (preciznije, vijeće za upravne sporove).⁸⁶ Stoga ukoliko uzmemo u obzir važeće zakonodavstvo, teško bi bilo odrediti koji bi sud bio nadležan za rješavanje sporova. Naime, gledajući s jedne strane nije sporno da se sporovi rješavaju po pravilima parničnog postupka jer se radi o ugovorima, ako upravne ugovore posmatramo u klasičnom

smislu kao obligacionopravne odnose.

S druge strane, ako uzmemo u obzir sve specifičnosti koje se odnose na upravne ugovore, logično bi bilo da se sporovi povodom navedenih ugovora, rješavaju po pravilima upravno – sudske prakse, odnosno kao upravni sporovi, jer se radi o posebnoj i specifičnoj vrsti ugovora jer su upravni, odnosno, cilj im je da se izvršavaju obaveze od javnog interesa, odnosno izvršavanje javne službe, za razliku od ugovora privatnopravne naravi čiji je cilj postizanje profita i koristi samo između ugovornih strana. S obzirom da je predmet ovog rada usmjeren ka javnim nabavkama, zbog boljeg razumijevanja i razlikovanja ugovora o javnim nabavkama kao najpoznatije vrste upravnih ugovora od ugovora građanskopravne naravi kako ih

⁸⁶ Lilić, S. (2018)., str. 316.

zakonodavac tretira,⁸⁷ u narednom dijelu će se izvršiti usporedba.

Odnos ugovora o javnim nabavkama i upravnog ugovora

Posmatrano u kontekstu sadašnjeg zakonodavstva, javne nabavke u Bosni i Hercegovini su podvrgnute posebnom režimu javnog prava koji je uređen Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine iz 2014. godine. Ovim zakonom propisan je sistem nabavki roba, usluga i radova u skladu sa zakonom, a radi se o javnopravnim tijelima/ugovornim organima u skladu sa članovima 4. i

5. ZJN. Ugovorni organ je korisnik budžetskih sredstava i obavezan je da za sve nabavke zaključuje ugovor u pisanoj formi. U tom kontekstu se može reći da je “ugovor o javnoj nabavci teretni ugovor zaključen u pisanoj formi između naručioca i ponuđača u skladu sa sprovedenim postupkom javne nabavke, koji za predmet ima nabavku dobara, pružanje usluga i izvođenje radova”.⁸⁸ Iz navedenog proizlazi da ugovorni organi zaključuju tri vrste ugovora i to ugovor o nabavci roba, ugovor o nabavci usluga i ugovor o nabavci radova. Da bi se lakše razumio pravni režim ugovora o javnoj nabavci kao vrsta upravnog ugovora napraviti ćemo analizu.

⁸⁷ Član 72. stav (2) ZJN: Ugovor o javnoj nabavci zaključuje se u skladu sa zakonima o obligacionim odnosima u Bosni i Hercegovini. Ukoliko uzmemo u obzir navedenu definiciju pa je primijenimo na ugovor o javnim nabavkama, vidjet ćemo da postoji razlika. Po pravilima obligacionog prava, stranke su slobodne da biraju ugovorne strane, njihova volja nije ograničena, zaključuju ugovor sa kim hoće, raskidaju ga kada se dogovore i slično, odnosno ne moraju zaključiti pisani ugovor, dovoljno je da se dogovore o cijeni, čak ne

mora ni ponudu slati jer se usmeno dogovore. Međutim, kod ugovora o javnoj nabavci, javnopravno tijelo nema slobodu izbora ugovorne strane, ne zna ko će biti ugovorna strana, ne zna za koju cijenu će kupiti uslugu, robe ili radove, ima instituciju koja nadzire postupak nabavke

⁸⁸Milenković, D. (2014). *Upravni ugovori*, Beograd, Centar za javnu upravu, lokalnu samoupravu i javne politike Fakulteta političkih nauka u Beogradu, str. 166-167

„Upravni ugovor označava samo one ugovore koji imaju određene karakteristike, i to:

- u pogledu subjekta koji učestvuju u njegovom zaključivanju jedna strana uvijek je javni subjekt, država odnosno drugo javnopravno tijelo;
- cilj zaključenja ugovora je obezbjeđivanje funkcionisanja određene javne službe;
- kod zaključenja upravnih ugovora u principu važi postupak o otvaranju javnog konkursa ili isticanja poziva o dostavljanju ponuda;
- kada je riječ o izvršavanju upravnih ugovora sama uprava može upravljati i kontrolisati izvršavanje ugovora, a može pod određenim uslovima jednostrano promijeniti uslove ugovora uz

saglasnost sa drugom stranom;

- za sporove nastale u vezi sa upravnim ugovorima nadležnisu upravni sudovi u sporu pune jurisdikcije;⁸⁹
- postupak sklapanja upravnih ugovora određen je posebnim pravilima javnog prava;
- kod zaključivanja upravnih ugovora, javnopravno tijelo nema potpunu slobodu ugovaranja.
- zaključenju upravnog ugovora prethodi donošenje rješenja.
- izvršenje upravnih ugovora nadzire neposredno viši organ ili posebno tijelo oformljeno za nadziranje izvršenja upravnih ugovora.⁹⁰

a) *Upogledu subjekta koji učestvuju u njegovom zaključivanju jedna*

⁸⁹M. Stojanović (2011)., str. 301 - 302

⁹⁰Turudić, M. (2017). *Pravo javne nabave*, Zagreb, Narodne novine, str. 8-9

*strana uvijek je javni subjekt,
država odnosno drugo
javnopravno tijelo*

Jedna od najznačajnijih karakteristika upravnih ugovora ogleda se u subjektima koji zaključuju upravni ugovor. Dakle, kako je to već naprijed navedeno, jedna od strana ugovornica upravnih ugovora je javnopravni subjekt. To prvenstveno znači da upravni ugovor ne može biti zaključen između subjekata privatnog prava. S

tim u vezi, ukoliko uporedimo ovaj kriterij sa ugovorom o javnoj nabavci vidjet ćemo da je jedna od ugovornih strana uvijek ugovorni organ u skladu sa članom 4. i 5. ZJN.

Iz navedenih odrebi koje su propisane ZJN proizilazi obaveza primjene zakona za sva javnopravna tijela, kojima ne pripadaju samo državna tijela i tijela jedinica lokalne samouprave, već i pravne osobe koje su osnovane radi zadovoljavanja potreba od javnog interesa (javna preduzeća⁹¹ i javne ustanove⁹²).⁹³

⁹¹ Član 1. stav (1) Zakona o javnim preduzećima u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“ broj: 8/05, 81/08 i 22/09): Javno preduzeće, jeste preduzeće (pravno lice upisano u sudski registar kao privredno društvo, odnosno javno preduzeće definirano kao takvo posebnim propisom) koje obavlja djelatnosti od javnog društvenog interesa (energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje javnim dobrima i druge djelatnosti od javnog društvenog interesa), koje zapošljava najmanje 50 radnika, kao i preduzeće u kojem općina, grad, kanton ili Federacija Bosne i Hercegovine ima udio u vlasništvu u iznosu od najmanje 50% plus jedna dionica odnosno udio nezavisno od toga kojom se djelatnosti bavi., O Javnim preduzećima vidjeti u: Kamarić i dr., str. 172 – 173.

⁹² Član 1. Uredbe sa zakonskom snagom o ustanovama („Službeni glasnik BiH“ broj: 6/92, 8/93, 13/94): Ustanova, u smislu ove

uredbe, osniva se za obavljanje djelatnosti obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, zdravstva, dječije zaštite, socijalne zaštite, socijalne sigurnosti i drugih djelatnosti utvrđenih zakonom, ako cilj obavljanja djelatnosti nije sticanje dobiti.

Član 3. stav (1) i (2): Za obavljanje javne službe osniva se javna ustanova. Pod javnom službom, u smislu ove uredbe, podrazumijeva se trajno i nesmetano obavljanje djelatnosti **u javnom interesu** Republike Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Republika), opštine ili gradske zajednice.

⁹³ Vidjeti detaljnije posebno o javnim preduzećima komunalnog karaktera u: Taggart, M.(1997) *The Province of Administrative Law*, Oxford, Hart Publishing, str. 323, preuzeto sa: <http://lib1.org/ads/528CF82B8FBCB6E35AB176CFDA4F0E74>

Kod upravnih ugovora, saugovoarač javnopravnog tijela ne može biti fizičko lice u pravom smislu riječi.

Da bi fizičko lice u smislu ugovorne strane kako upravnog ugovora, tako i ugovora o javnoj nabavci, moglo biti ugovorna strana, mora ispunjavati uslove propisane posebnim pravilima. Tako na primjer prema članu 45. ZJN da bi bio učesnik postupka, fizička osoba mora dokazati profesionalnu sposobnost.⁹⁴

“Naime, pod pojmom fizička osoba smatra se obrtnik koji nema svojstvo pravnog lica, već djelatnost obavlja na osnovu odgovarajućeg odobrenja organa uprave. Pitanje učešća fizičkog lica nameće se i kod postupanja po članu 46. ZJN – sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti, jer u

slučaju obrtnika, odobrenje organa uprave je dokaz da može obavljati djelatnost.”⁹⁵ Na osnovu navedenog može se konstatovati da u pogledu ugovornih strana nema razlike između upravnih ugovora i ugovora o javnoj nabavci kako je definisan ZJN. Da bi se zaključio ugovor o javnoj nabavci, uslov je da je jedna od ugovornih strana javnopravno tijelo.

b) Cilj zaključivanja upravnog ugovora je obezbjeđivanje funkcionisanja određene javne službe

Javna nabavka je veoma osjetljiva oblast zbog činjenice da se postupak ne sprovodi radi zadovoljavanja vlastitih potreba ugovornog organa i profitiranja. Njena svrha se ogleda u zadovoljavanju potreba od javnog

⁹⁴ Član 45. stav (7) ZJN: Ugovorni organ dužan je u tenderskoj dokumentaciji definirati dokumente koje zahtijeva od kandidata/ponuđača koji ih, **kao fizičko lice registrirano za obavljanje predmetne djelatnosti**, dostavlja uz

ponudu, a koji su dokazi o ispunjavanju uslova iz ovog člana.

⁹⁵ Buza, H & Tešanović, S. & Petričević, S. (2015). *Javne nabavke-legislativa i praksa*, Sarajevo, Fakultet za upravu u Sarajevu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, str. 33.

interesa kroz potrošnju budžetskih i drugih javnih sredstava. “Koristeći javnu imovinu, javnopravno tijelo može ugovorom povjeriti izgradnju određene građevine za javne potrebe (npr. škole, bolnice, javne ceste, zgrade za potrebe sudstva ili vlade), zatim pružanje javnih usluga, odnosno javne službe (npr. usluge javnog gradskog prijevoza, snabdjevanje stanovništva električnom energijom, plinom, vodom, uređenje otpada, čišćenje snijega, održavanje javnih zelenih površina i dr.), ugovoriti nabavku određene robe za potrebe funkcioniranja javnopravnog tijela, javne službe i sl.”⁹⁶ S tim u vezi u pogledu definisanja upravnog

ugovora treba istaći da se radi o dvostranopravnom (javnopravnom) odnosu, čija jedna strana obavezno mora da bude država odnosno drugo javnopravno tijelo, koji se zaključuje u strogo formalnom obliku kojim se ostvaruje određeni javni interes, a na koji se primjenjuju posebne, javnopravne norme, koje su na izvjestan način različite od normi privatnog prava.^{97,98}

Kada je u pitanju ugovor o javnoj nabavci treba istaći da se radi o posebnom javnopravnom odnosu između ugovornog organa, čiji postupak zaključivanja je uređen posebnim pravilima javnog prava, odnosno u pravu Bosne i Hercegovine. Navedena posebna

⁹⁶ Aviani, D & Đerda, D. (2011). *Aktuelna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu*, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 48 No. 3, Pravni fakultet u Splitu, str. 477., preuzeto sa: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=107601

⁹⁷ Uporedi: Aviani, D. (2013) *Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u Hrvatskom pravu*, u: Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 50 No. 2, Pravni fakultet u Splitu, str. 352., preuzeto sa: <https://hrcak.srce.hr/103761>

⁹⁸ Institut upravnog ugovora nastao je u francuskom pravu. On je povezan sa transformacijom uprave iz aparata vlasti u upravu kao službu, do koga je najprije došlo u Francuskoj i u kojoj je više od jednog vijeka prihvaćena podjela na **privatnopravne ugovore i upravne ugovore**, a specifičnost ovih ugovora jeste u tome što se oni **prvenstveno zaključuju sa ciljem funkcionisanja javne službe.**, navedeno Milenković, D. (2014)., str. 36.

pravila su sadržana u ZJN koja su obavezna u svim postupcima javnih nabavki. Dakle, ugovorom o javnoj nabavci zasniva se javnopravni odnos čiji je osnovni cilj zadovoljavanje javnih potreba.

Shodno navedenom proizilazi zaključak, da se upravni ugovor i ugovor o javnoj nabavci zaključuju sa jednim ciljem, a to je ostvarivanje koristi za širu društvenu zajednicu, odnosno javni interes. Naprijed navedno ukazuje na nespornu činjenicu da se radi o jednoj te istoj vrsti javnopravnog odnosa, sa istim ciljem, s tim da je naziv “upravni ugovor” generalno ime za sve ugovore koji se zaključuju na navedeni način, a jedna od vrsta upravnog ugovora je ugovor o javnoj nabavci.

c) Kod zaključivanja upravnih ugovora u principu važi postupak o otvaranju javnog

konkursa ili isticanja poziva o dostavljanju ponuda

Univerzalno je pravilo, da se postupak dodjele upravnog ugovora vrši objavom javnog poziva. Naime, predmet koji je i temelj zbog kojeg se zaključuje upravni ugovor, ogleda se u izvršavanju prava i obaveza koje su utvrđene rješenjem kojim je riješena upravna stvar. Na taj način je upravo upravni ugovor izdvojen iz režima ugovora građanskog prava, jer je osnov, ili bitni elementi ugovora koji se zaključuje, uvijek unaprijed jednostrano određen, upravni aktom.⁹⁹ „To znači da se ugovor može sklopiti tek po okončanju postupka provedenog shodno zakonu i donesenog jednostranog akta. U pravilu će se raditi o upravnom aktu kojim se temeljem unaprijed određenih i objektivnih kriterija odabire najpovoljnija ponuda, odnosno ponuđača, te se tako odabranom

⁹⁹ Član 150. stav (2) ZUP-a Republike Hrvatske izričito precizira da upravni

ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja.

ponuđaču nudi sklapanje upravnog ugovora.”¹⁰⁰ Iz navedenog proizilazi da je upravni ugovor samo sredstvo izvršenja prava i obaveza koje su precizirane jednostranim aktom.

S tim u vezi, po konačnosti upravnog akta tek su se stekli uslovi da se zaključi ugovor, što znači da je tek poznata jedna strana ugovora, javnopravno tijelo, a druga odabrana strana može, ali i nemora zaključiti ugovor. S tim u vezi, shodno posebnim zakonima, javnopravno tijelo je obavezno da o namjeri sklapanja upravnog ugovora obavijesti javnost odnosno potencijalne ponuđače, a sve sa ciljem da se odabere najpovoljniji ponuđač, koji će najbolje i najpotpunije izvršiti obaveze.¹⁰¹ “U javnoj objavi potrebno je navesti:

naznaku upravne stvari, određenje osoba na koje se odnosi, način učešća tih osoba u postupku, popis isprava koje trebaju dostaviti”¹⁰² kao i druge potrebne informacije koje su propisane posebnim zakonom ili drugim propisom.¹⁰³ Osnovna načela na kojima se zasniva postupak izbora druge ugovorne strane kod upravnih ugovora su prvenstveno načelo konkurentnosti, transparentnosti i jednakosti učesnika u postupku izbora ugovorne strane. Prilikom izbora saugovarača u upravnim ugovorima, javnopravno tijelo mora voditi računa o njegovim sposobnostima i mogućnostima da izvrši ugovornu obavezu.¹⁰⁴

Kada je u pitanju postupak zaključivanja ugovora o javnoj

¹⁰⁰ Aviani, D. & Đerda, D. (2011)., str. 480.

¹⁰¹ U francuskom pravu tijela javne vlasti moraju obavijestiti javnost o namjeri sklapanja ugovora. Javnost se informira javnim natječajem ili pozivom za nadmetanje., navedeno u: Kamarić, M. & Festić, I. (2009)., str. 208.

¹⁰² Šikić, M. & Staničić, F. (2011). *Pravna narav ugovora o koncesiji*, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 48 No. 2.,

Pravni fakultet u Splitu, str. 433, preuzeto sa:

https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=105447

¹⁰³ Usporedi: Denković, D. Đ. (2010). *Dobra uprava*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 166.

¹⁰⁴ Vidjeti detaljnije u: Kamarić, M. & Festić, I. (2009)., str. 208 – 209.

nabavci prema ZJN može se konstativati da je identičan kao i kod upravnog ugovora. Naime, osnov za zaključenje ugovora o javnoj nabavci je konačna odluka o izboru ponuđača. Predmetnom odlukom se definiraju prava i obaveze, vrijednost, forma ugovora kao i drugi bitni elementi od značaja za izvršenje ugovora o javnoj nabavci. Ugovorni organ pokreće postupak donošenjem odluke o pokretanju postupka u skladu sa članom 18. ZJN.¹⁰⁵ Po donošenju odluke o pokretanju postupka, u kojoj ugovorni organ naznačava vrstu postupka, u skladu sa članom 35. ZJN¹⁰⁶ obavezan je da obavijesti

javnost, odnosno da se javno informišu potencijalni ponuđači o činjenici da ugovorni organ planira zaključenje ugovora o javnoj nabavci roba, usluga ili radova. Pored obaveze objavljivanja obavještenja o javnoj nabavci na portalu javnih nabavki Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine, u pojedinim slučajevima, zahtjeva se objava obavještenja u službenom glasniku.

Dakle, ugovorni organ, poštujući načela javnosti, transparentnosti i jednakog tretmana obavezan je da pruži sve informacije potencijalnim ponuđačima kako bi mogli odlučiti hoće li aplicirati/podnijeti ponudu

¹⁰⁵ Član 18. stav (1) ZJN. Ugovorni organ pokreće postupak javne nabavke donošenjem odluke ili rješenja u pisanom obliku koje obavezno sadrži: a) zakonski osnov za provođenje postupka javne nabavke; b) predmet javne nabavke; c) procijenjenu vrijednost javne nabavke; d) podatke o izvoru – načinu finansiranja; e) vrstu postupka javne nabavke.

¹⁰⁶ Član 35. stav (1), (2) i (3) ZJN: (1)Ugovorni organ objavljuje obavještenje o nabavci za otvoreni postupak, ograničeni postupak, pregovarački postupak s objavom obavještenja, konkurs za izradu idejnog rješenja, takmičarski dijalog i konkurentski

zahtjev za dostavu ponuda. (2) Obavještenje o nabavci svim zainteresiranim privrednim subjektima treba pružiti dovoljno informacija koje će im omogućiti da ocijene da li imaju interes da učestvuju u postupku javne nabavke i dostave zahtjev za učešće, odnosno ponudu. (3) Obavještenje o nabavci sadrži kratke informacije, u skladu s bitnim elementima iz tenderske dokumentacije.

S tim u vezi, ugovorni organ je obavezan da po svakom od navedenih postupaka, na portalu javnih nabavki postavi i tendersku dokumentaciju.

povodom javnog poziva. Ponuđači preuzimaju tendersku dokumentaciju sa portala javnih nabavki,¹⁰⁷ a u slučaju da postoje neke nejasnoće, može postaviti pitanje ugovornom organu u vezi sa tenderskom dokumentacijom.¹⁰⁸ Ukoliko potencijalni ponuđači smatraju da ima nezakonitosti u vezi sa tenderskom dokumentacijom, mogu izjaviti žalbu Uredu za razmatranje žalbi.¹⁰⁹

Treba istaći da je zakonodavac u slučaju konkurentskog zahtjeva¹¹⁰ za dostavu ponuda, obavezao ugovorne organe da su dužni, pored javnog oglašavanja putem portala i obavještenja o pokrenutom

postupku nabavke, dostaviti direktno na adresu najmanje tri ponuđača poziv za preuzimanje tenderske dokumentacije sa navođenjem naziva tenderske dokumentacije i broja obavještenja.¹¹¹ Po isteku roka za dostavu ponuda, ugovorni organ vrši evaluaciju ponuda, te u skladu sa članom 70. ZJN donosi odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača, odnosno poništenju postupka.

Nakon izbora ponuđača, ugovorni organ je dužan obavijestiti učesnike postupka pisanim aktom i dostaviti ga zajedno sa odlukom o izboru najpovoljnijeg ponuđača ostalim učesnicima. Prilikom izbor ponuđača, ugovorni organ je

¹⁰⁷ O preuzimanju tenderske dokumentacije vidjeti detaljnije u Čl. 55. ZJN Bosne i Hercegovine.

¹⁰⁸ Vidjeti detaljnije Član. 36. ZJN Bosne i Hercegovine.

¹⁰⁹ Član 101. ZJN (Rokovi izjavljivanja žalbe ugovornom organu).

¹¹⁰ Član 87. stav (2) ZJN: Ugovorni organ provodi postupak konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda u slučaju da je procijenjena vrijednost nabavke robe ili usluge manja od iznosa od 50.000,00 KM,

odnosno kada je za nabavku radova procijenjena vrijednost manja od iznosa od 80.000,00 KM.

¹¹¹ Član 88. stav (1) ZJN: Konkurentski zahtjev za dostavu ponuda je postupak u kojem ugovorni organ upućuje zahtjev za dostavu ponuda za nabavku robe, usluga ili radova određenom broju ponuđača, pri čemu taj broj ne može biti manji od tri i obavezno objavljuje dodatno obavještenje o nabavci na portalu javnih nabavki.

obavezan da ispita ličnu sposobnost ponuđača¹¹² kao i druge zakonom predviđene provjere. S tim u vezi zakonodavac je ostavio mogućnost ugovornom organu da može postaviti dodatne kriterije za izbor ponuđača.¹¹³

Tek po konačnosti odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, ugovorni organ može da zaključi ugovor o javnoj nabavci.¹¹⁴ Shodno kriteriju da se upravni ugovori zaključuju nakon javnog poziva za dostavu ponuda, a nakon naprijed provedene komparacije, može se konstatovati da u pogledu

prezentovanog kriterija, ugovor o javnoj nabavci ispunjava kriterij upravnog ugovora.

d) Kriterij kontrole izvršenja i jednostrane izmjene ugovora

Prilikom izvršenja upravnog ugovora javnopravno tijelo ima posebna ovlaštenja. Ta ovlaštenja se ogledaju u širem spektru mogućnosti „(npr. da jednostrano mijenja ugovorne odredbe ili jednostrano raskine ugovor), radi ostvarivanja šireg društvenog interesa, ali u tom slučaju i druga ugovorna strana ima određena prava

¹¹² Član 45. ZJN (*Lična sposobnost*).

¹¹³ Član 46. stav (1) ZJN (*Sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti*): Ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji **može** od kandidata/ponuđača zahtijevati da dokažu svoju registraciju u odgovarajućim profesionalnim ili drugim registrima zemlje u kojoj su registrirani ili da osiguraju posebnu izjavu ili potvrdu nadležnog organa kojom se dokazuje njihovo pravo da obavljaju profesionalnu djelatnost, koja je u vezi s predmetom nabavke.

Član 47. stav (1) ZJN (*Ekonomska i finansijska sposobnost*): Ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji **može** utvrditi minimalne uslove u pogledu ekonomske i finansijske sposobnosti kandidata/ponuđača.

Član 48. stav (1) ZJN (*Opći uslovi za tehničku i profesionalnu sposobnost*): Ugovorni organ **može**, zavisno od vrste, količine ili obima, ili namjene predmeta nabavke, zahtijevati dokaze koji se odnose na tehničku i profesionalnu sposobnost.

Član 49. stav (1) ZJN (*Tehnička i profesionalna sposobnost u postupku nabavke robe*): U postupku javne nabavke robe ugovorni organ **može** zahtijevati jedan ili više dokaza o tehničkoj i profesionalnoj sposobnosti kandidata/ponuđača.

¹¹⁴ Vidjeti detaljnije u: Buza, H & Tešanović, S. & Petričević, S. (2015), str. 206 – 212.

prema javnopravnom tijelu, ili ta prava može ostvariti pred upravnim sudom¹¹⁵.

Iz navedenog proizilazi da javnopravno tijelo u ugovorni odnos ulazi kao nositelj autoriteta, čiji je osnovni cilj javni interes, a ne profitiranje. Jedna od specifičnosti francuskog prava upravnih ugovora ogleda se u tome da država nadzire izvršenje ugovornih obaveza druge ugovorne strane. Svoje veće ovlasti, javnopravno tijelo crpi iz posebnih pravila koja se odnose na ovu vrstu ugovora. Naime, prilikom objavljivanja poziva za izbor ugovorne strane, javnopravno tijelo određuje, a u skladu sa ovlaštenjima, kako se ima izvršiti budući ugovor. Obično se u javnom pozivu naznači nacrt ugovora koji se ima zaključiti sa izabranim ponuđačem. S obzirom da druga strana koja ulazi u ugovorni odnos sa javnopravnim tijelom, ima cilj u pogledu ekonomskih efekata, odnosno da na osnovu izvršenog ugovora profitira, javnopravno tijelo

vršeći nadzor nad izvršenjem upravnog ugovora, uslovlja drugu stranu neplaćanjem u slučaju neurednog izvršenja ugovora, a u pojedinim slučajevima raskid ugovora i zahtijeva naknadu štete zbog neurednog izvršenja ugovora.

S tim u vezi, kod ugovora o javnim nabavkama ugovorni organ ulazi u ugovorni odnos s jačim položajem u zavisnosti od druge dolazne strane. Naime, ZJN Bosne i Hercegovine, posebno u odredbama od člana 45. do člana 52. daje širi spektar mogućnosti da pored obaveznih elemenata pri zaključenju ugovora, može postavljati dodatne uslove za zaključivanje ugovora. Pored navedenog, u samom ugovoru, ugovorni organ definira uslove pod kojima se ima izvršiti osnovni predmet ugovora, kao i druge važne elemente.

Već u tenderskoj dokumentaciji, ugovorni organ obavezuje buduću ugovornu stranu,

¹¹⁵ Milenković, D. (2014), str. 40.

da posebnom izjavom prihvati bez rezervi sadržaj tenderske dokumentacije, u okviru koje se nalazi nacrt ugovora. Kao i kod upravnog ugovora, i kod ugovora o javnoj nabvci roba, usluga i radova, ugovorni organ ima mogućnost jednostrane izmjene ugovora koju samo on može učiniti, dok to druga strana ne može. Naime, članom 22. ZJN, kod nabavke roba, kada postoji zaključen jedan ugovor, ugovorni organ može jednostrano izmijeniti

¹¹⁶ Član 22. stav (1) tačka b) ZJN: Ugovorni organ može zaključiti ugovor bez javnog obaviještenja za dodatne isporuke od dobavljača iz osnovnog ugovora, koje su namijenjene ili kao djelimična zamjena redovnih isporuka ili ugradnje, ili kao proširenje postojećih isporuka ili ugradnje, ako bi promjena dobavljača obavezala ugovorni organ da nabavi robu koja ima drugačije tehničke karakteristike, što bi rezultiralo neskladom i nesrazmjerom, i dovelo do značajnih tehničkih poteškoća u funkcioniranju i održavanju, pod uslovom da vrijeme trajanja osnovnog ugovora kao i ugovora koji se ponavljaju ne smije biti duže od jedne godine i ne može preći 10% od vrijednosti osnovnog ugovora.

¹¹⁷ Član 23. stav (1) tačka b) ZJN: Ugovorni organ može zaključiti ugovor bez javnog obaviještenja u slučaju ugovora o javnoj nabavci usluga za dodatne usluge koje nisu uključene u prvobitno razmatrani projekat ili u prvobitno zaključeni ugovor,

ugovor, a najviše do 10% vrijednosti osnovnog ugovora, a druga ugovorna strana može da prihvati ili da odbije zaključenje takvog ugovora.¹¹⁶

U ovakvim slučajevima, radi se obično o aneksu ugovora, čime se vrši izmjena vrijednosti nabavke, za razliku od početne vrijednosti na koju je ugovor zaključen. Slična je situacija i kod nabavke usluga¹¹⁷ i nabavke radova.¹¹⁸ Dakle, osnov za

ali koje usljed nepredviđenih okolnosti postanu neophodne za izvršenje ili izvođenje u njima opisanih usluga, i kada se takve dodatne usluge ne mogu, tehnički ili ekonomski, odvojiti od osnovnog ugovora bez većih nepogodnosti za ugovorni organ. Takav ugovor može se zaključiti s dobavljačem kojem je dodijeljen osnovni ugovor, a ukupna vrijednost ugovora dodijeljenih za dodatne usluge ne može preći 30% od vrijednosti osnovnog ugovora;

¹¹⁸ Član 24. stav (1) tačka a) ZJN: Ugovorni organ može zaključiti ugovor bez javnog obaviještenja u slučaju ugovora o javnoj nabavci radova za dodatne radove koji nisu uključeni u prvobitno razmatrani projekat ili u prvobitno zaključeni ugovor, ali koji usljed *nepredviđenih okolnosti*, postanu neophodni za izvršenje ili izvođenje u njima opisanih radova, i kada se takvi dodatni radovi ne mogu, tehnički ili ekonomski, odvojiti od osnovnog ugovora bez većih

izmjenu ugovora i kod javne nabavke i upravnog ugovora leži u činjenici da je postupak pokrenulo javnopravno tijelo, čiji je osnovni cilj funkcionisanja od samog osnivanja javni interes, te shodno tome i provode postupke i zaključuju ugovore za određeni predmet kojim se želi postići širi društveni interes. Kao primjer jednostrane izmjene ugovora kod javnih nabavki radova može se uzeti izgradnja dionice „lokalnog puta“.

Ugovorni organ – npr. općina raspiše javni poziv za nabavku radova – izgradnja određene dionice puta. Prilikom pripremanja tehničke dokumentacije, na terenu se nije ukazivala potreba za izgradnjom potpornog zida na određenoj dionici puta s obzirom da teren nije podložan klizištu niti se nalazi na strmom terenu. Međutim, prilikom izvođenja radova, a usljed većih

padavina, dođe do pomijaranja tla u dijelu kojim prolazi planirana dionica puta. Zbog mogućnosti većeg pomijaranja zemljišta što bi moglo dovesti do onemogućavanja prolaska budućom dionicom puta, neophodno bi bilo da se izgradi cc 150 m armiranog betonskog zida kojim bi se osigurala dionica puta od mogućeg pucanja. U takvim okolnostima, ugovorni organ može jednostrano izmijeniti ugovor anexom i ponuditi zaključenje drugoj ugovornoj strani, ali pod uslovom da vrijednost radova ne prelazi iznos kako je to predviđeno članom 24. ZJN.

Dakle, kao i kod upravnih ugovora i kod ugovora o javnim nabavkama osnovni cilj je javni interes, te zbog činjenice da javnopravna tijela ne rade za sopstveni profit, jer zbog toga i nisu osnovana, zakonodavac daje veće mogućnosti javnopravnim tijelima

nepogodnosti za ugovorni organ. Takav ugovor može se zaključiti s dobavljačem kojem je dodijeljen osnovni ugovor, a

ukupna vrijednost ugovora dodijeljenih za dodatne radove ne može preći 20% od vrijednosti osnovnog ugovora;

kako bi se zadovoljio javni interes. Javnopravna tijela nadziru realizaciju izvršenja ugovora, te shodno tome i vrše isplatu za izvršene obaveze. Stoga, u pogledu kriterija nadzora nad izvršenjem ugovornih obaveza i mogućnosti jednostrane izmjene, ugovor o javnoj nabavci ispunjava kriterije upravnog ugovora.

- e) *Za sporove nastale u vezi sa upravnim ugovorima nadležni su upravni sudovi u sporu pune jurisdikcije*

Imajući u vidu specifičnost upravnih ugovora, posebno zbog hitnosti u rješavanju sporova nastalih u vezi sa upravnim ugovorima, države koje su sistemski uredile institut upravnog ugovora, odredile su nadležnost upravnih

sudova za sporove proizišle iz upravnih ugovora.

U Francuskoj sporove povodom upravnih ugovora rješavaju upravni sudovi, a u Njemačkoj, sporove u vezi sa upravnim ugovorima rješavaju posebni prizivni senati ili odjeljenja, koji su formirani u okviru redovnih sudova¹¹⁹. Države koje su u zadnjih desetak godina u procesu reforme javnog prava uredile institut upravnog ugovora kao što je Hrvatska^{120,121} odredile su nadležnost upravnih sudova za sporove u vezi sa upravnim ugovorima.

U Njemačkoj i Francuskoj koje su najpotpunije razvile institut upravnog/javnog ugovora, sporove proizišle iz upravnih ugovora, odnosno u cijelom postupku od

¹¹⁹ Burgi, M. (2012). *Public procurement law in the Federal Republic of Germany*, Annual report, navedeno u: Staničić, F. (2016). *Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, No. 1., fus nota 51., preuzeto sa: <https://hrcak.srce.hr/153408>

¹²⁰Član 3. stav (4) *Zakona o upravnim sporovima Republike Hrvatske*.

Ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.

¹²¹Član 12. stav (2) tačka 4) Zakona o upravnim sporovima Republike Hrvatske: Upravni sudovi odlučuju o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora.

pokretanja postupka do zaključenja ugovora, rješavaju upravni sudovi pune jurisdikcije, odnosno posebni prizivni senati kako je to u Njemačkoj. To znači da sudovi ne rješavaju samo sporove o zakonitosti akta nego imaju širi spektar ovlaštenja. „U pravnoj je teoriji općeprihvaćeno stanovište da sud u sporu pune jurisdikcije meritorno rješava samu stvar, konačno raspravlja sam materijalno-pravni odnos. Sud rješava sporno pitanje koje se odnosi na postojanje pravnog odnosa ili na sadržaj tog odnosa. Sud presudom priznaje određena pojedinačna prava, smanjuje ili ukida neku obvezu.“¹²²

U praktičnom smislu, sud pune jurisdikcije znači i olakšanje za samu stranku, posebno za upravne ugovore, zbog njihove specifičnosti, naročito javnog interesa. To u prvom redu znači da stranka prilikom podnošenja tužbe

istovremeno zahtijeva i poništenje upravnog ugovora kao i naknadu štete nastalu u vezi sa upravnim ugovorom. „Spor pune jurisdikcije neodvojiv je, odnosno povezan je sa sporom o zakonitosti upravnog akta na način da se daje u nadležnost onim sudovima koji rješavaju u sporu o zakonitosti.“¹²³

U pogledu rješavanja sporova nastalih u vezi sa ugovorom o javnim nabavkama prema ZJN i drugih pratećih propisa koji se primjenjuju na predmetni ugovor, može se konstatovati da je pitanje djelimično uređeno u pogledu kriterija koji vrijedi za upravne ugovore. Naime, prema ZJN, Sud Bosne i Hercegovine, odnosno preciznije Upravno odjeljenje Suda rješava samo pitanja koja se odnose na konačnu Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača kao upravni akt. Rješavajući po tužbi stranke, sud djelimično postupa u

¹²²Britvić Vetma, B. & Ljubanović, B. (2013). *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije*, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 50 No. 2, Pravni

fakultet u Splitu, str. 429., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/103764>

¹²³Britvić Vetma, B. & Ljubanović, B. (2013), str 431.

pogledu pune jurisdikcije i kada je u pitanju sporni odnos, jer samo rješava u vezi sa Odlukom o dodjeli ugovora.

Naime, sud odlučuje o zakonitosti akta i eventualnoj naknadi štete, ali zbog činjenice da se po konačnosti Odluke o dodjeli ugovora, zaključuje ugovor o javnoj nabavci, koji se obično izvrši dok Sud odluči po tužbi, praktično i proizilazi problem dualnog sistema u pogledu ugovora o javnoj nabavci. U upravnom sporu pune jurisdikcije sud bi trebao da jednom odlukom riješi sporni odnos.¹²⁴ Zanimljiva bi bila situacija kada bi se po konačnosti odluke o dodjeli ugovora pokrenuo upravni spor pred sudom Bosne i Hercegovine, a nakon

zaključenog ugovora o javnoj nabavci se izvrši, a zbog neurednog izvršenja ugovornih obaveza pokrene se parnica po tužbi pred redovnim sudom. U međuvremenu dok traje parnica, Sud Bosne i Hercegovine donese presudu kojom poništava Odluku o dodjeli ugovora, koji je već izvršen. U takvoj situaciji sud bi u parnici odlučivao o pravima i obavezama iz ugovora, čiji pravni osnov je prestao postojati.

Shodno navedenom, a u vezi kriterija da je za sporove iz upravnih ugovora nadležan upravni sud, ugovor o javnoj nabavci prema važećem zakonodavstvu Bosne i Hercegovine djelimično ispunjava ovaj kriterij. Istina je da u pravosudnom sistemu Bosne i

¹²⁴U francuskom pravu postoji opći spor pune jurisdikcije i više specijalnih sporova pune jurisdikcije, pa bi se trebalo govoriti o množini, tj. o sporovima pune jurisdikcije. Spor pune jurisdikcije pokreće se posebnom tužbom (*recours de pleine juridiction*), dok se spor o zakonitosti upravnog akta pokreće drugom tužbom (*recours pour excès pouvoir*). Stranka se unaprijed mora opredijeliti za tip spora koji će se voditi. Za razliku od francuskog prava, u njemačkom pravu spor pune jurisdikcije predstavlja pravu rijetkost.

Pokreće se konstitutivnom tužbom (*Gestaltungsklage*) kojom se od suda traži meritorna odluka. U austrijskom pravu situacija je znatno drugačija. Spor pune jurisdikcije postoji samo u slučaju „šutnje uprave“. Sud može riješiti upravnu stvar umjesto tijela uprave jedino kada nadležno upravno tijelo „šuti“ u izvršenju sudske presude. Darcy, G. & Paillet, M. (2000). *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz., str. 212, navedeno u: Ibidem, str. 430

Hercegovine ne postoje upravni sudovi, ali u pogledu komparacije, slične nadležnosti ima Upravno odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine, koje rješava sporove za koje je nadležan po Zakonu o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, kao i drugim zakonima kao što to upućuje ZJN.

f) Postupak sklapanja upravnih ugovora je određen posebnim pravilima javnog prava

Jedno od značajnijih obilježja upravnih ugovora ogleda se u tome da su najznačajnija pitanja uređena posebnim pravilima javnog prava.¹²⁵ Ta pravila se prvenstveno ogledaju u tome da je cjelokupan postupak ugovaranja uređen pravilima javnog prava. U tom

smislu se može konstatovati da su javnopravna tijela u pogledu sklapanja ugovora ograničena kada je u pitanju sloboda ugovaranja, za razliku od građanskopravnih ugovora gdje stranke imaju slobodu ugovaranja.¹²⁶

Naime, sam postupak koji prethodi sklapanju upravnog ugovora, način obavještanja budućih ugovornih strana o namjeri javnopravnog tijela da se planira zaključiti ugovor, postupak odabira ugovorne strane kojoj će se ponuditi sklapanje ugovora. Posebnim pravilima je uređena i pravna zaštita sudionika u postupku sklapanja, izmjene i izvršavanja ugovora i dr.

Dakle, za sve ugovore građanskopravne naravi važe univerzalna pravila građanskog

¹²⁵ Vidjeti detaljnije u: Aviani, D. & Đerda, D. (2011), str. 477.

¹²⁶ Singh ovo opravdava tezom da, kada bi se strankama upravnog ugovora dopustila ista sloboda koju imaju stranke ugovora privatnog prava, „spontano bi moglo doći do komercijalizacije javnih djelatnosti“. Stoga su određena ograničenja kod upravnih ugovora nužna, kako se oni, od

važnog pravnog instituta javnoga prava, ne bi pretvorili u obični sporazum usmjeren prema ostvarivanju recipročnih koristi ugovornih stranaka. Singh, Mahendra P. (2002), *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Berlin, Springer, str. 97., navedeno u: Aviani i dr. 477., vidjeti isto u: Kamarić, M & Festić, I. (2009), str. 203.

prava koja se odnose na postupak izbora ugovorne strane, zaključivanja ugovora, predmeta, pravne zaštite i drugo, dok se za upravne ugovore propisuju posebna pravila. Činjenica za razlikovanje leži u tome da se upravni ugovori zaključuju u cilju ostvarivanja šireg društvenog interesa, odnosno od izvršenja upravnog ugovora korist ima neodređen broj korisnika, za razliku od ugovora građanskog prava gdje korist od ugovora imaju samo ugovorne strane.¹²⁷

Što se tiče ugovora o javnim nabavkama koje zaključuju ugovorni organi za nabavku roba, usluga i radova, postoji jedno manje odstupanje, ali koje zapravo i predstavlja problematiku u većini slučajeva, a to je da se od momenta zaključivanja ugovora o javnoj nabavci primjenjuju pravila građanskog prava.¹²⁸ Ipak, cjelokupan postupak od donošenja odluke o pokretanju postupka pa do

zaključivanja ugovora regulisano je posebnim pravilima javnog prava. Dakle, ugovorni organ ima ograničenu slobodu što se tiče ugovora o javnim nabavkama jer je ZJN regulisana obaveza primjene posebnih pravila za sva javnopravna tijela. Dakle, postupak pokretanja javne nabavke, javno oglašavanje, izbor ugovorne strane i dodjela ugovora odabaranom ponuđaču, ugovorni organ izričito provodi po pravilima koja su uređena javnim pravom, odnosno ZJN. Na prvom mjestu kao *lex specialis* nalazi se Zakon o javnim nabavkama, a u nedostatku odredbi primjenjuju se odredbe ZUP-a Bosne i Hercegovine.¹²⁹

Shodno navedenom, kriterij posebnih pravila javnog prava koja važe samo za postupak zaključivanja upravnog ugovora, zadovoljava i postupak zaključivanja ugovora o javnoj nabavci prema ZJN. Naime, postupak koji prethodi zaključivanju

¹²⁷ Uporedi: Ljubanović, B. (2010)., str. 48
- 49

¹²⁸ Član 72. stav (2) ZJN.

¹²⁹ Član 43. i član 117. ZJN.

ugovora o javnim nabavkama je poseban upravni postupak¹³⁰ koji je uređen posebnim zakonom i važi samo za zaključivanje ugovora o javnoj nabavci i ugovorni organi su obavezni da isti postupak provode prilikom zaključivanja ugovora o nabavci roba, usluga ili radova.

¹³⁰ Pravila opšteg upravnog postupka takva su da i u materijama sa izvjesnim osobenostima zadovoljavaju potrebe rada u najvećem broju pitanja postupka. A pošto posebni postupci odstupaju od opšteg postupka, to znači da se propisima o tim postupcima obuhvataju i uređuju prije svega ona pitanja postupka koja opštim postupkom uopšte nisu obuhvaćena pa ni uređena, a zatim ona koja se moraju urediti drugačije nego što su uređena opštim postupkom. Pitanje pak postupka u tim osobenim materijama koja ne zahtijevaju da budu uređena drugačije nego što su takva pitanja uređena opštim postupkom, uopšte se ne obuhvataju odredbama o posebnom postupku. A samim tim što ta pitanja nisu uređena na poseban način ona se kad se pojave u postupku, imaju rješavati onako kako je propisano u opštem postupku. S obzirom na ovo, pri postupanju u upravnim stvarima iz materije za koju su propisane i odredbe o posebnom postupku u nekim pitanjima postupka, postupa se po pravilima opšteg upravnog postupka u svim pitanjima koja tim odredbama nisu obuhvaćena, a po odredbama posebnog postupka samo u pitanjima koja su tim odredbama posebno uređena. Iz ovog dijela proizilazi da se poseban postupak može propisati samo za

g) Kod zaključivanja upravnih ugovora, javnopravno tijelo nema potpunu slobodu ugovaranja

Za razliku od građanskopravnih ugovora, gdje strane ugovornice prilikom sklapanja ugovora imaju potpuno istu slobodu i u istom su položaju¹³¹

određene upravne materije, a ne za sve (on bi tada bio opšti a ne poseban), niti istovremeno za više njih. Propisivanje posebnog postupka uvijek se ograničava na jednu određenu materiju. Redovan je slučaj da se on reguliše istim zakonom kojimse reguliše upravna materija, tako da takav materijalni zakon sadrži, pored materijalnih odredbi, još i nekoliko odredbi o posebnom postupku u odnosnoj materiji. Navedeno u: Majstorović, B. (1966). *Komentar zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, Službeni list, str. 279-282. Usporedbom navedenog sa postupkom koji prethodi zaključenju ugovora o javnim nabavkama proizilaz da se zapravo radi o posebnom upravnom postupku i to zbog nekoliko činjenica. Materija javne nabavke je oblast javnog prava, dakle upravna materija. ZJN reguliše samo materiju javnih nabavki, dakle samo jednu materiju, na sve ono što nije uređeno ZJN u postupku izbora saugovoarača supsidijarno se primjenjuje ZUP, ZJN pored materijalnih odredaba sadrži i odredbe o posebnom postupku.

¹³¹Sloboda ugovaranja u obligacionom pravu prihvaća se kao jedno od osnovnih načela (principa) ugovora i ugovornog prava. Sloboda ugovaranja podrazumijeva pravo, odnosno ovlaštenje subjekta

kod upravnih ugovora ta sloboda je ograničena. Kao što je to naprijed navedeno u dijelu koji se odnosi na kriterij posebnih pravila javnog prava koja važe samo za upravne ugovore, javnopravno tijelo ima ograničenu slobodu ugovaranja. Upravo iz posebnih pravila proizilazi ograničenje slobode javnopravnog tijela. Kao razlog mogao bi se istaći prije svega javni interes zbog čega i postoje javnopravna tijela, a kao drugi razlog može se istaći da javnopravna tijela troše javna sredstva za potrebe šire društvene zajednice, a kao treći razlog ograničenja slobode ogleda se u nastojanju da se spriječi komercijalizacija interesa ugovornog organa i ponuđača. S tim u vezi,

(ugovarača) da zaključuju ili ne zaključuju ugovore s kim oni to žele, da određuju sadržaj i formu ugovora. Iz ovoga se vidi da sloboda ugovaranja sadrži više pojedinačnih sloboda ili prava za svaku ugovornu stranu:

- Svaka ugovorna strana ima slobodu hoće li ili neće uopće zaključiti jedan obligacionopravni ugovor.
- Obaveza za zaključenje ugovora nema ni za jednu stranu,
- Svaki ugovarač je slobodan u izboru svog ugovornog partnera,

javnopravna tijela se osnivaju za potrebe od šireg društvenog interesa. S druge strane, privatnopravne osobe troše svoja novčana sredstva i ulaze u ugovorne odnose zbog vlastitog cilja.

Dakle, „strankama upravnog ugovora ne može se dati takva sloboda koju imaju stranke privatnopravnih ugovora, jer bi ona mogla ugroziti javni interes, posebno zbog komercijalizacije javnih djelatnosti“.¹³² U građanskopravnim ugovorima stranke su slobodne da uređuju sadržaj ugovora, da biraju s kim će zaključiti ugovor, da biraju njegovu formu osim kada je to zakonom propisano, da po vlastitoj volji

- Ugovorne strane su slobodne da određuju sadržaj budućeg ugovora,
- Način zaključenja ugovora prepušten je samim ugovornim stranama,
- Sloboda ugovaranja podrazumijeva da ugovarači svoja prava i obaveze mogu mijenjati ili stvarati nova., navedeno u: Bikić, A. & i Bikić, E. (2011). *Obligaciono pravo – posebni dio*, Sarajevo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 50 – 51.

¹³² Ljubanović, B. (2010)., str. 48 – 49.

mijenjaju ili raskidaju ugovor kao i druge elemente, dakle potpuno su slobodne u tom pogledu. S druge strane kod upravnih ugovora, javnopravno tijelo ima ograničenu slobodu, odnosno ta sloboda je svedena na minimum, jer se posebnim pravilima propisuje kako stranka bira saugovarača, kada i kako se može izmijeniti ugovor, kada se može i kako raskinuti ugovor i dr. S tim u vezi, javnopravno tijelo, momentom pokretanja postupka ne zna s kim će zaključiti ugovor, čak i kada nakon objave javnog poziva pred sobom ima ponude budućih ugovarača, jer se ugovor može i mora zaključiti po konačnosti odluke.

Kada javnopravno tijelo izabere drugu stranu poštujući pravila, ono s njim mora zaključiti ugovor jer je eventualni ponuđač ispunio tražene kriterije. Isto tako, kada se radi o zaključivanju ugovora o javnoj nabavci, ugovorni organi imaju ograničenu slobodu, koja je isto kao i kod upravnih ugovora

svedena na minimum, jer je zakonodavac kroz ZJN precizno propisao postupak izbora ugovorne strane, postupak izmjena, ali i raskida ugovora, te formu.

Ugovorni organ ne može birati s kim će zaključiti ugovor, nego nakon provedenog postupka, ugovorni organ zaključuje ugovor sa onim ponuđačem koji je izabran u postupku. Posebno je to ograničenje izraženo kod kriterija najniže cijene, jer ugovorni organ ne zna s kim će ugovor zaključiti dok traje sistem e-aukcije, s obzirom da stranke mogu smanjiti cijenu u postupku nadmetanja. Dakle, ugovorni organ ne može ništa drugačije da postupa, nego onako kako mu je zakon propisao.

S toga se može konstatovati da u pogledu kriterija koji se odnosi na upravni ugovor, a tiče se ograničenja slobode koja je ograničena kod javnopravnog tijela, posebno pravila koja važe samo za upravne ugovore, gotovo identična je situacija i kod ugovora o javnoj

nabavci, s obzirom da je sloboda ugovaranja i kod ugovornih organa ograničena ZJN.

*b) Zaključivanju upravnog ugovora
prethodi donošenje rješenja*

Jedno od posebnih obilježja upravnih ugovora, naročito u Francuskoj, ogleda se u tome da se postupak izbora ugovarača završava donošenjem rješenja kao upravnog akta.

Na isti način je riješila i Hrvatska, koja je po uzoru na francusko rješenje, uredila upravne ugovore na način da se postupak izbora okončava donošenjem rješenja.¹³³ Rješenje o odabiru ugovarača je akt više pravne snage u odnosu na ugovor, i budući upravni ugovor ne smije biti protivriječan izreci rješenja o odabiru

saugovarača. S tim u vezi, može se konstatovati da rješenje ima imperativni karakter u odnosu na ugovor koji slijedi nakon konačnosti rješenja kojim se vrši izbor saugovarača. Što se tiče ugovora o javnoj nabavci, ZJN propisuje da se ugovor o javnoj nabavci zaključuje nakon što odluka postane konačna. Dakle, kao i kod upravnog ugovora, i kod ugovora o javnim nabavkama, postupak koji prethodi izboru ugovorne strane okončava se odlukom¹³⁴ koja je upravni akt, te po konačnosti odluke, ugovorni organ može da zaključi ugovor o javnoj nabavci.¹³⁵

Odluka o izboru ponuđača je nesumnjivo upravni akt. Da je tako govori i činjenica da se upravni spor može voditi samo protiv konačnih upravnih akata.¹³⁶ U prilog

¹³³ Vidjeti u: Član 150 stav (1) ZUP-a Republike Hrvatske.

¹³⁴ Član 70. stav (1) ZJN: Ugovorni organ donosi odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača ili odluku o poništenju postupka nabavke u roku koji je određen u tenderskoj dokumentaciji kao rok važenja ponude, a najkasnije u roku od sedam dana od dana

isteka važenja ponude, odnosno u produženom periodu roka važenja ponuda.

¹³⁵ Vidjeti detaljnije o postupku zaključivanja ugovora o javnoj nabavci u: Buza, H & Tešanović, S. & Petričević, S. (2015)., str. 210 – 212.

¹³⁶ Član 6. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine: Sud odlučuje po

tome ide i činjenica da je jedini pravni lijek koji je dozvoljen protiv odluke o izboru zapravo žalba URŽ-u koji će postupak povodom žalbe voditi kao upravni postupak, jer ZJN izričito propisuje da se postupak pred URŽ-om vodi po pravilima ZJN, a u nedostatku odredbi primjenjuju se odredbe ZUP-a BiH.¹³⁷

Shodno navedenom, može se konstatovati da u pogledu kriterija upravnih ugovora gdje zaključenju ugovora prethodi donošenje rješenja, ugovori o javnim nabavkama koje zaključuju ugovorni organi prema ZJN ispunjavaju i ovaj kriterij u potpunosti, s obzirom da se ugovori zaključuju po

konačnosti odluke o dodjeli ugovora kao upravnom aktu.

- i) Zaključivanje i izvršenje upravnih ugovora nadzire neposredno viši organ ili posebno tijelo oformljeno za nadziranje izvršenja upravnih ugovora*

Jedno od posebnih obilježja upravnih ugovora ogleda se i u tome da njegovo izvršenje, ali cjelokupan postupak nadziru posebna tijela.

Tako na primjer u Francuskoj nadzor nad izvršenjem upravnog ugovora vrši neposredno viši organ. Postupak zaključivanja, kao i izvršenje ugovora o javnoj nabavci u skladu sa ZJN prevashodno vrši Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine.¹³⁸

tužbama protiv konačnih upravnih akata institucija Bosne i Hercegovine iz člana 4. ovog zakona.

¹³⁷ Vidjeti: Član 43. i Član 117. ZJN.

¹³⁸ Član 91. stav (3) ZJN:

Uloga Agencije je da osigura pravilno provođenje ovog zakona. Za ostvarivanje uloge Agencije utvrđene su sljedeće nadležnosti:

.....

- e) uspostavljanje sistema praćenja postupaka koje provode ugovorni organi za nabavku robe, usluga i radova, s ciljem edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javnih nabavki;
- f) prikupljanje podataka, izrada analize i objavljivanje informacija u vezi s postupcima javnih nabavki i dodijeljenim ugovorima o javnim nabavkama;

Pored navedenog, u cilju zaštite javnog interesa, pored Agencije za javne nabavke¹³⁹ nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini vrše Tužilaštvo Bosne i Hercegovine i Konkurencijsko vijeće.¹⁴⁰ S tim u vezi, može se reći da i pravobranilaštva¹⁴¹ na neki način imaju obavezu praćenja izvršavanja ugovora o javnim nabavkama, s obzirom da se radi o javnim sredstvima koja se troše u izvršavanju ugovora o javnoj nabavci. Kada je u pitanju nadzor nad izvršenjem upravnih ugovora, a

isto tako i ugovora o javnim nabavkama, može se konstatovati da se radi o posebnostima koje su samo vezane za ugovore koje zaključuju javnopravna tijela, izuzev nadzora koje obavlja Konkurencijsko vijeće. Shodno navedenom, može se konstatovati da u pogledu ovog kriterija, ugovor o javnoj nabavci ispunjava kriterij upravnog ugovora. U narednoj tabeli, prikazana je kratka ilustracija usporedbe prethodno navedene analize i komparacije.

¹³⁹ Vidjeti detaljnije u: *Pravilnikom o praćenju postupaka javnih nabavki*, dostupno na: <https://docs.javnenabavke.gov.ba/documents/4e4e57d1-daaaf-4018-a456-b00add62ce5.pdf>

¹⁴⁰ Zakonom o konkurenciji, donesenim u 2001. godini, uspostavljeno je, dana 01. maja 2004. godine, Konkurencijsko vijeće kao samostalno i neovisno tijelo s statusom pravne osobe sa sjedištem u Sarajevu. Konkurencijsko vijeće ima isključivu ovlast u odlučivanju o postojanju zabranjenog konkurencijskog djelovanja na tržištu Bosne i Hercegovine. Nadležnosti Konkurencijskog vijeća su proširene i preciznije definirane u obavljanju upravnih i stručnih poslova u svezi s različitim aspektima zaštite tržišne konkurencije. To

se odnosi također i na način provođenje postupka, donošenja konačnih odluka, politiku kazni i trajanje postupka., Vidjeti detaljnije u *Zakon o konkurenciji BiH*, dostupno na: <http://bihkonk.gov.ba/nadleznosti-i-organizacija>.

¹⁴¹ Član 13. stav (2) *Zakona o pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine* ("Službeni glasnik BiH" broj 8/02, 10/02, 44/04, 102/09 i 47/14): Pravobranilaštvo vrši poslove pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Bosne i Hercegovine, njenih institucija i drugih organizacija Bosne i Hercegovine koje se finansiraju iz budžeta institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: i drugih organizacija Bosne i Hercegovine).

Primjer 1.

Tabelarni prikaz odnosa između upravnog ugovora, ugovora o javnim nabavkama i građanskih ugovora¹⁴²

POSEBNOSTI	UPRAVNI UGOVORI	UGOVORI O JAVNIM NABAVKAMA	UGOVORI GRAĐANSKOPRAVNE NARAVI
Pravo	Javno	Javno	Privatno
Stvaralac	Država	Država	Pravni subjekt
Predmet	Odnosi u kojima je država subjekt (izuzev kad istupa kao privatni subjekt), a fizičke osobe kao pojedinci ne mogu biti subjekti/ugovorne strane	Odnosi u kojima je država obavezan subjekt (izuzev kada istupa kao privatni subjekt), a fizičke osobe kao pojedinci ne mogu biti subjekti/ugovorne strane	Odnosi u kojima su subjekti pojedinci ili pravne osobe privatnog prava ravnopravni
Interesi	Javni interesi	Javni interesi	Privatni interesi
Obaveznost	Obavezno za sve pravne subjekte javnog prava (ius cogens)	Obavezno za sve pravne subjekte javnog prava (ius cogens)	Obavezno samo za svoje Adresate (ius dispositivum)
Posebna pravila	Sadržana u posebnom zakonu	Sadržana u posebnom zakonu (ZJN)	Opšta pravila građanskog prava
Obavezan prethodni postupak	Poseban upravni postupak	Poseban upravni postupak	Nema prethodnog postupka, dovoljna je saglasnost ugovornih strana
Sloboda ugovaranja	Ograničena sloboda posebnim pravilima	Ograničena sloboda posebnim pravilima (ZJN)	Sloboda ugovaranja nije ograničena

Zaključak

Upravni ugovori zbog svoje važnosti i uloge u ukupnom sistemu funkcionisanja javnopravnih tijela, u cilju povećanja efikasnosti u izvršavanju obaveza i zaštiti javnog interesa, našli su svoje mjesto u velikom broju savremenih država, koje itekako imaju veliku ulogu u kreiranju javnog prava.

¹⁴² Slično: Vukićević Petković, M. *Upravni ugovori*, UDK: 347.44:35.078.2, Visoka ekonomska škola strukovnih studija Peć u Leposaviću, str. 88., preuzeto sa: scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1452-4457/2015/1452-44571502085V.pdf

Stoga, imajući u vidu da Bosna i Hercegovina nije počela sa razradom pitanja upravnih ugovora kao vrste ugovora koja je svojstvena javnopravnim tijelima, a što je neophodno u cilju zaštite prije svega javnog interesa, ali i potrošnje javnih sredstava, jedan od prioriternih zadataka našeg zakonodavstva jeste rješavanje problematike oko javnih ugovora koji evidentno predstavljaju novinu u našem sistemu, a što u praksi ostavlja velike posljedice, naročito ako se uzme u obzir dualni sistem kontrole zaključivanja predmetnih ugovora.

Treba istaći da je oblast upravnih ugovora ili kako se često nazivaju u EU javnih ugovora, posebna materija i posebno osjetljivo područje koje će Bosna i Hercegovina morati da unaprijedi za razliku od sadašnjeg stanja. Kako bi se adekvatno unaprijedila kontrola sklapanja ugovora o javnim nabavkama, ali i drugih javnih ugovora, koja bi bila usklađena sa najvišim standardima i principima

EU, neophodno je prvenstveno urediti pravnu prirodu ugovora o javnim nabavkama (i drugih javnih ugovora), za razliku od sadašnjeg, preciznije i potpunije definisati javne ugovore u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, te koristeći se uporednopravnim rješenjima, urediti i precizirati potpuniji i brži sistem kontrole sklapanja navedenih ugovora, čime bi se smanjila pravna nesigurnost koja evidentno postoji, koju prate preveliki odštetni zahtjevi, a čiji je isplatilac ugovorni organ. Pored navedenog, treba posebno naglasiti da je temeljem gore navedenog, neophodno zakone unaprijediti kroz izmjene, poštujući međunarodne standarde, kako bi se mogao adekvatno provoditi nadzor nad primjenom i provođenjem ZJN-a, odnosno cjelokupnim procesom nabavke.

Prema sadašnjim rješenjima, evidentno je da se to ne može dosljedno provoditi, s obzirom da odgovornost nije u potpunosti osigurana. Dakle, prvi korak ka

unapređenju ove materije, odnosno materije javnih/upravnih ugovora (u koje nesumnjivo spada ugovor o javnoj nabavci) neophodno je da se zakonski normira definicija svih ugovora koji potpadaju pod režim javnog prava, te da se precizira da svaki ugovor koji ispunjava kritrije javnih/upravnih ugovora, ima se smatrati javnim/upravnim ugovorom, bez obzira kako to definišu posebni zakoni. S tim u vezi, kao popratno pitanje koje zahtijeva nužnu intervenciju jeste posebno uređenje kontrole zakonitosti zaključivanja i izvršavanja predmetnih ugovora, po uzoru na EU, naročito Francusku kao kolijevku javnog prava.

Literatura

- A W. Mewett. *The Theory of Government Contracts*, McGill Law Journal, preuzeto sa: <http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/8692991-mewett.pdf>

- Aviani, D & Đerda, D. (2011). *Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu*, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 48 No. 3, Pravni fakultet u Splitu, preuzeto sa: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=107601
- Aviani, D. (2013). *Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u Hrvatskom pravu*, u: Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 50 No. 2, Pravni fakultet u Splitu, preuzeto sa: <https://hrcak.srce.hr/103761>
- Bikić, A. & Bikić, E. (2011). *Obligaciono pravo – posebni dio*, Sarajevo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu,

- Britvić Vetma, B. & Ljubanović, B. (2013). *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije*, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 50 No. 2, Pravni fakultet u Splitu, preuzeto sa: <https://hrcak.srce.hr/103764>
- Buza, H & Tešanović, S. & Petričević, S. (2015). *Javne nabavke-legislativa i praksa*, Sarajevo, Fakultet za upravu u Sarajevu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu,
- Darcy, G. & Paillet, M. (2000). *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz.
- Denković, D. Đ. (2010). *Dobra uprava*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu,
- Digi, L. (1998). *Preobražaji javnog prava (Les transformations du droit public)*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogra,
- Kamarić, M. & Festić I. (2009). *Upravno pravo*, Sarajevo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu,
- Lilić, S. (2018). *Upravno pravo*, Beograd, Službeni glasnik,
- Ljubanović, B. (2010). *Upravni ugovori i upravno sudovanje*, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str. 39, preuzeto sa: <https://hrcak.srce.hr/50333>,
- M. Stojanović. (2011) *Upravni ugovori*, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, br. 57, Niš, str. 301., preuzeto sa:

- <https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0350-85011157299S>
- Mahendra, P. S. (2002), *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Berlin, Springer,
 - Majstorović, B. (1966). *Komentar zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, Službeni list.
 - Milenković, D. (2014). *Upravni ugovori*, Beograd, Centar za javnu upravu, lokalnu samoupravu i javne politike Fakulteta političkih nauka u Beogradu,
 - Milenković, D. (2017). *Upravni ugovori u Zakonima o opštem upravnom postupku zemalja Zapadnog Balkana*, u: *Strani pravni život*, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, preuzeto sa: <https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0039-21381703067M>,
 - *Pravilnikom o praćenju postupaka javnih nabavki*, preuzeto sa: <https://docs.javnenabavke.gov.ba/documents/4e4e57d1-daaaf-4018-a456-b00add62ce5.pdf>
 - Šikić, M. & Staničić, F. (2011). *Pravna narav ugovora o koncesiji*, u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 48 No. 2., Pravni fakultet u Splitu, preuzeto sa: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=105447
 - Staničić, F. (2016). *Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora*, u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, No. 1., preuzeto sa:

- <https://hrcak.srce.hr/153408>
- Taggart, M. (1997). *The Province of Administrative Law*, Oxford, Hart Publishing, preuzeto sa: http://lib1.org/_ads/528CF82B8FBCB6E35AB176CFDA4F0E74
 - Turudić, M. (2017). *Pravo javne nabave*, Zagreb, Narodne novine,
 - Turudić, M. (2018). *Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku*, Sarajevo, Sveske za javno pravo (2233-0925) 32; 1, 17, preuzeto sa: <https://www.bib.irb.hr/938830>
 - *Uredba sa zakonskom snagom o ustanovama* („Službeni glasnik BiH“ broj: 6/92, 8/93, 13/94),
 - Vukićević Petković, M. *Upravni ugovori*, UDK: 347.44:35.078.2, Visoka ekonomska škola strukovnih studija Peć u Leposaviću, str. 88., preuzeto sa: scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1452-4457/2015/1452-44571502085V.pdf
 - *Zakon o javnim nabavkama* ("Sl. glasnik BiH", br. 39/2014),
 - *Zakon o javno-privatnom partnerstvu* ("Službene novine Kantona Sarajevo", br. 27/2011 i 16/2017),
 - *Zakon o koncesijama* ("Sl. novine Kantona Sarajevo", br. 27/2011, 33/2012 - odluka US i 15/2013),
 - *Zakon o koncesijama* ("Službene novine Kantona Sarajevo", br.

- 27/2011, 33/2012 -
odluka US i 15/2013),
preuzeto sa:
<https://www.paragraf.ba/propisi/kantona-sarajevo/zakon-o-koncesijama.html>
- *Zakon o koncesijama* (“Službeni glasnik BiH” br. 32/02),
 - *Zakon o konkurenciji* BiH, preuzeto sa: <http://bihkonk.gov.ba/nadleznosti-i-organizacija>,
 - *Zakona o javnim preduzećima u Federaciji BiH* („Službene novine FBiH“ broj: 8/05, 81/08 i 22/09),
 - *Zakona o pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine* (“Službeni glasnik BiH“ broj 8/02, 10/02, 44/04, 102/09 i 47/14)