



NEDOSTACI PRAVNE REGULACIJE UPRAVNIH UGOVORA U BOSNI I HERCEGOVINI

UDK: 342.924(497.6)
Izvorni naučni rad

DOI: 10.51558/2712-1178.2024.10.2.111

Dr. sc. Edina Šehrić, vanr. prof.
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli
e-mail: edina.sehric@untz.ba

Admir Selesković, magistar prava
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli
e-mail: admir.seleskovic@untz.ba

Mirel Mujkanović, magistar prava
Elektroprivreda BiH d.d. – Sarajevo
e-mail: mujkanovic_mirel@hotmail.com

SAŽETAK

Posebnost upravnih ugovora karakterizira njihova specifičnost u pogledu subjekata koji ih zaključuju, ostvarenja određenog javnog interesa kao cilja, odnosno predmeta zbog kojih se zaključuju, ali i posebnosti normi kojima se isti reguliraju. Stoga se s pravom može reći da se radi o posebnoj vrsti ugovora koja se u tom kontekstu razlikuje od građanskih ugovora. Njihova specifičnost se proteže i na pravnu zaštitu koja se omogućava u postupku njihova zaključenja, odnosno izvršenja. Pravnu zaštitu kao takvu u Bosni i Hercegovini moguće je ostvariti u dvije vrste postupka koji su regulirani drugačijim pravnim pravilima, ali i za čija ostvarenja su nadležni različiti organi. Upravnu zaštitu kao prvi oblik zaštite karakterizira pravo na žalbu kao redovni pravni lijek, koja se u pravilu raspravlja po odredbama Zakona o upravnom postupku ili odredbama lex specialis zakona kao što je Zakon o javnim nabavkama, Zakon o koncesijama ili Zakon o javno privatnom partnerstvu, kada su takve odredbe regulirane istim zakonima. Sudska zaštita upravnih ugovora ostvaruje se pred nadležnim sudovima, gdje se kao najčešći oblik zaštite pojavljuje upravni spor.

Sporovi koji proizilaze iz upravnih ugovora u Bosni i Hercegovini su u nadležnosti sudova opšte nadležnosti.

Ključne riječi: *upravni ugovori, upravna zaštita, sudska zaštita, pravo na žalbu, upravni spor*

1. UVOD

U pravnoj teoriji, pojmovno određivanje upravnog ugovora postaje sve značajnije pitanje, jednako značajno kao i pitanje samog zakonskog normiranja u pravnim sistemima modernih država. Razlog tome je sve češći i otvoreniji pristup fizičkih i pravnih lica organima koji raspolažu javnim ovlaštenjima. Ostvarenje interesa od općeg značaja javna tijela povjeravaju na izvršenje subjektima privatnog prava, u kojem slučaju takve odnose reguliraju ugovorom, i to posebnom vrstom ugovora koji se naziva upravni ugovor ili javnopravni ugovor, kakav je poznat u njemačkom pravnom sistemu. Dakle, iz ovakvog odnosa nastaju ugovori koji su specifični po subjektima koji ih zaključuju, cilju zbog kojeg se zaključuju i pravnim normama koji ih reguliraju, a koje nisu norme privatnog prava. Pravna regulacija upravnih ugovora je različita od države do države. Tako, u Francuskoj ili Njemačkoj regulacija je izrazito prisutna, razrađena i vrlo jasna. U drugim državama, kao što je slučaj i sa Bosnom i Hercegovinom, ne postoje odredbe koje jasno reguliraju postojanje upravnih ugovora, ali se *de facto* može reći da takvi ugovori postoje u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine. Njihovo postojanje može se spoznati na osnovu propisa koji su prije svega *lex specialis* u odnosu na opće propise poput zakona o upravnom postupku. Tako se iz zakona o javnim nabavkama, zakona o koncesijama i zakona o javno privatnom partnerstvu mogu uvidjeti odredbe koje reguliraju upravne ugovore kao posebnu vrstu ugovora. Ovim zakonima regulisana je i pravna zaštita upravnih ugovora koja se ostvaruje u vidu upravne i sudske zaštite. Temeljem navedenog, shvatajući isto kao izuzetno bitnu i aktuelnu temu, autori će u radu pokušati što jasnije predstaviti poimanje upravnih ugovora i pravnu zaštitu upravnih ugovora, te pokušati ukazati na nedostatke pravne regulacije istih u Bosni i Hercegovini.



2. POJAM UPRAVNIH UGOVORA

Upravni ugovori po svojim obilježljima i karakteristikama predstavljaju posebnu vrstu ugovora koji potpadaju pod režim javnog prava. Riječ je o ugovorima koji se sklapaju radi vršenja javne službe i ostvarivanja određenog javnog interesa u kojem je po pravilu jedna od ugovornih strana javnopravno tijelo. Upravni ugovor može se definirati i kao pravni posao što ga država ili drugo javnopravno tijelo sklapa s trećim osobama (fizičkim ili pravnim), koji je usmjeren na postizanje određenog cilja za koji postoji širi društveni interes, i to pod uslovima koji su predviđeni posebnim pravilima.¹ U upravnim ugovorima, postoji jedan specifičan element koji se ogleda u činjenici da se upravni ugovori sklapaju sa ciljem funkcioniranja javne službe.² Upravni ugovor je vrsta pravnog akta koji nije ni upravni akt ni ugovor privatnog prava, već je on svojevrsno srednje rješenje između autoriteta države i autonomije volje.³ Kao pravni akt i pravna činjenica, upravni ugovor se može posmatrati kao „običan“ ugovor, kao i svaki drugi. Ipak, on je predmet upravnog prava i predstavlja upravnu materiju, te stoga sporovi koji iz njega proizilaze spadaju pod jurisdikciju upravnih sudova.⁴ Upravni ugovor se može razumjeti i kao dvostrani pravni odnos u čijem stvaranju učestvuju 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.⁵ Javnopravno tijelo i stranka sklapaju upravni ugovor o izvršavanju prava i obaveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora.⁶ Prema formi, radi se o ugovoru koji je identičan ugovorima iz privatnog prava, dok u funkcionalnom smislu

-
- 1 Ljubanović Boris, *Upravni ugovori i upravno sudovanje*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010, 38.
 - 2 Šehrić Edina, *Legal regulation of administrative contracts in Bosnia and Herzegovina*, Human, vol. 6, br. 2, 2016, 28.
 - 3 Vukićević Petković Milica, *Upravni ugovori*, Ekonomski signali, br.2/2015, volumen 10, broj 2, 89.
 - 4 Ljubanović Boris *op.cit.* 41.
 - 5 Stojanović Milica, *Upravni ugovori*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, br. 57, 2011, 301.
 - 6 Tolić Verica, Tokić Marin, Blažević Ivona, *Upravni ugovor prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Praktični menadžment, vol. IV, broj 2., 2013, 140.

predstavlja javnopravni instrument.⁷ Posebnost upravnog ugovora ogleda se u što neposrednijem i češćem sudjelovanju građana i obavljanju javnih službi, u kreativnom i dinamičnom partnerstvu javnih i privatnih pretenzija – uz pronalaženje i optimalno korištenje pouzdanih suptilnih metoda za unapređivanje svekolikih standarda društvene cjeline i njenih pripadnika.⁸

3. RAZVOJ I KARAKTERISTIKE UPRAVNIH UGOVORA

Upravni ugovori nastaju u pravu građanskih država krajem 19. i početkom 20. stoljeća, a najširu razradu dobijaju u francuskoj pravnoj teoriji. Danas, na području Evrope može se govoriti o dva modela upravnih ugovora, onaj koji je razvijen pod uticajem francuske pravne teorije tzv. francuski model, te njemački model upravnih ugovora. Za francuski model upravnih ugovora karakteristična je različitost ugovornih strana u pogledu njihove pravne volje, odnosno nadređenost jedne ugovorne strane - one koja raspolaže sa javnim ovlaštenjima u odnosu na drugu ugovornu stranu. Polazeći od svrhe koja se želi postići ugovorom, a tu je uvijek u pitanju širi društveni interes, tijela sa javnim ovlaštenjima imaju jaču snagu pravne volje koja se proteže čak i prilikom izvršenja ugovora u pogledu raspolaganja sa posebnim pravima, naročito u slučaju kada druga ugovorna strana neuredno izvršava svoje ugovorne obaveze ili ih uopće ne izvršava.

Bogata sudska praksa u Francuskoj razvila je tri kriterija po kojima se prosuđuje da li je određeni ugovor upravni ili ne, te se tako razlikuje: *kriterij cilja*, *kriterij posebnih odredbi* i *kriterij ugovornih strana*. Prema *kriteriju cilja* upravni ugovori su oni ugovori kod kojih je cilj obavljanje javne službe, odnosno ostvarivanje određenog javnog interesa, i to interesa koji može biti različit, a u osnovi se svodi na zadovoljavanje određene javne potrebe.⁹ 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 može povjeriti pružanje

7 *Ibid.*, 88.

8 Tomić Zoran, *Pravna priroda upravnih ugovora*, Pravni život, br 11-12, 1993, 2140.

9 Aviani Damir, *Aktualna pravna pitanja uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 3/2011, 477.



javnih usluga odnosno provođenje javne službe (npr. usluge javnog gradskog prijevoza, opskrbu stanovništva električnom energijom, plinom, vodom, i dr.), dodijeliti javno dobro na upravljanje privatnom subjektu, ugovoriti nabavku određene robe za potrebe funkcionisanja javnopravnog tijela, javne službe i sl.¹⁰ Međutim, nije upravni ugovor svaki ugovor na osnovu kojeg ugovorna stranka sudjeluje ili pristupa obavljanju javne službe, nego je upravni ugovor samo onaj ugovor kojim jedna strana stječe određeno pravo da neposredno, u cijelosti ili djelimično obavlja javnu službu.¹¹ Prema *kriteriju posebnih odredbi* upravni ugovori su oni u kojima je moguće naći odredbe koje ne spadaju u okvir privatnog prava. Ove odredbe je Državni savjet Francuske definisao kao „*bilo koju odredbu ugovora koja ugovornim stranama daje prava ili nalaže obaveze koje uobičajeno u okviru privatnog ili trgovačkog prava ne bi nitko slobodno ugovorio*“.¹² Ova karakteristika upućuje da su određena, možda baš i najznačajnija pitanja, uređena normama javnog prava kao što je postupak koji prethodi odabiru privatnopravnog subjekta, odabir subjekta kojem će se ponuditi sklapanje javnog ugovora, pravna zaštita subjekata kojima nije ponuđeno sklapanje ugovora, postupak izmjene ugovora tokom trajanja ugovornog odnosa.¹³ U konačnici *kriterij ugovornih strana* ukazuje da je postojanje upravnog ugovora uslovljeno da jedna osoba kao ugovorna strana mora biti osoba javnog prava. Ukoliko su obje ugovorne strane osobe javnog prava, riječ je o upravnom ugovoru neovisno o njegovom sadržaju.¹⁴ Upravni ugovor uvijek se sklapa između javnopravnog tijela i adresata upravnog akta što znači da su subjekti sklapanja upravnog ugovora uvijek određeni – javnopravno tijelo i privatna osoba (u pravilu), odnosno osoba javnog prava i osoba privatnog prava.¹⁵ Kada se na jednoj ugovornoj strani nalazi država ili jedinica regionalne ili lokalne samouprave i njihova tijela, ali isto tako i pravne osobe koje se u cijelosti ili u određenom značajnijem dijelu

10 *Ibid.*, 477.

11 Stanišić Frane, *Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016, 275.

12 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., 112.

13 Aviani Damir, *Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013, 353.

14 Pirnat Rajko, *op.cit.*

15 Tolić Verica, Tokić Marin, Blažević Ivona, *op.cit.* 141.

finansiraju iz državnog budžeta ili drugog javnog budžeta (javne ustanove, javna poduzeća i dr.) onda možemo govoriti o ovoj karakteristici ugovorne strane.¹⁶ Prema tome, riječ je o kriterijima koji imaju opći karakter, te ih je potrebno uzeti u obzir u njihovoj uzajamnosti. Teorija naročito naglašava da su prvi i drugi kriterij alternativni, tj. barem jedan od njih mora biti zadovoljen kako bi se ugovor mogao svrstati u upravne. Naravno, svaki od navedenih kriterija ima i izuzetke, tako da ugovori između korisnika i pružatelja javnih službi nisu upravni ugovori iako imaju posebne odredbe. Prihvatajući francusku pravnu teoriju upravnih ugovora, razlika između ugovora privatnog prava u kojima je jedna strana javno-pravno tijelo i upravnih ugovora, ogleda se u tome što predmet upravnog ugovora uvijek mora biti usmjeren na obavljanje javne službe kao i da su posebne ovlasti pridržane javno-pravnom tijelu.¹⁷

S druge strane, francuski sudovi priznali su karakter upravnog ugovora i u slučajevima kada nijedna od ugovornih strana nije bila osoba javnog, već privatnog prava, ali je djelovala za račun države.¹⁸ Identifikaciju upravnih ugovora u Francuskoj u nekim slučajevima olakšao je i sam zakonodavac, proglašavajući pravnom normom određene ugovore kao upravne, npr. ugovore o javnim radovima, ugovore o prodaji nekretnina u vlasništvu države, ugovore o korištenju javnih dobara, ugovore o javnim zajmovima itd.¹⁹ Ugovori o javnoj nabavci u francuskom pravnom sistemu su određeni kao upravni ugovori,²⁰ a osim njih kao najvažnijom vrstom upravnih ugovora smatraju se i ugovori o koncesionoj javnoj službi.²¹

Ključni element razlikovanja upravnih ugovora i ugovora privatnog prava u Njemačkoj jeste sam predmet ugovora. U njemačkom pravu upravni ugovor je reguliran 1976. godine u okviru Zakona o upravnom postupku. U njemačkoj pravnoj teoriji upravni ugovor uvijek stvara, mijenja ili ukida pravni odnos

16 Avijani Damir, Đerđa Dario, *Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 48, 3/2011, 477.

17 Tolić Verica, Tokć, Marin, Blažević Ivona, *op.cit.*

18 *Ibid.*, 112.

19 Aviani Damir (2013), *op.cit.*, 353.

20 Turudić Marko, *Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku*, Sveske za javno pravo, 34/2018, 3.

21 Crnković Mateja, *Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske*, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 14, br. 4, 2014, 1038.



u području javnog prava, dok drugi ugovori imaju iste učinke, ali u sferi privatnog prava. Prema tome, ako se pravni odnos koji ugovor stvara, mijenja ili ukida, nalazi u području javnog prava, ugovor će prema pravnoj prirodi biti upravni ugovor.²² Međutim, zanimljivo je istaći da, iako njemačka pravna teorija i zakonodavstvo poznaju institut upravnih ugovora, u njemačkom pravnom sistemu pojam „*upravni ugovor*“ se nigdje ne susreće, već se koristi pojam „*javnopravni ugovor*“. Posebnost je ovih ugovora da su u potpunosti podložni pravnom režimu javnog prava, a pravna pravila, sudska praksa, te opća načela privatnog prava na njih se primjenjuju samo supsidijarno.²³

Za razliku od francuskog prava, kod kojeg je subordiniranost stranaka pri sklapanju upravnog ugovora neizbježna, njemački pravni sistem razdvojio je upravne ugovore na dvije glavne vrste: na koordinirane i subordinirane ugovore. Koordinirani javnopravni ugovori su oni koji su sklopljeni između tijela javne vlasti jednakog ili gotovo jednakog položaja i razine (npr. ugovor između dva ili više javnopravnih tijela o obavljanju nekog posla). Budući da kod tih ugovora izostaje subordinacija tj. jača pravna volja jedne ugovorne strane, isti se mogu svrstati u privatnopravne ugovore.²⁴ Stoga, oni i nisu regulirani u Zakonu o upravnom postupku. Subordinirani ugovori su svi javnopravni ugovori, koji se sklapaju između javne vlasti i treće osobe, a umjesto kojeg bi jednako tako mogao biti donesen upravni akt. Međutim, isto tako spadaju u subordinirane upravne ugovore i ugovori koje doista ne bi zamijenio upravni akt, ali se stranke nalaze u određenom odnosu subordinacije koji postoji prilikom sklapanja ugovora.²⁵ Ako bismo napravili paralelu između francuskog i njemačkog pravnog režima upravnih ugovora, kao osnovnu razliku možemo izdvojiti njihov izvor. U Francuskoj je temelje upravnih ugovora postavila sudska praksa, dok su u Njemačkoj upravni ugovori utemeljeni zakonom. Pored navedene razlike postoji i jedna veoma bitna sličnost između francuskog i njemačkog pravnog sistema kad su u pitanju upravni ugovori. Ta sličnost se ogleda u tome što su u oba pravna sistema za sporove koji proizilaze iz upravnih ugovora nadležni upravni sudovi. To je upravo osnovni pokazatelj da se pravni režim upravnih ugovora odvaja od onog koji imaju privatnopravni ugovori.²⁶ U teoriji se upravni sporovi dijele na: spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, objektivni i

22 Avijani Damir, Đerđa Dario, *op.cit.*, 478.

23 *Ibidem.*

24 Ljubanović Boris, *op.cit.*, 40.

25 Stanišić Frane, *op.cit.*, 235.

26 Vukićević Petković Milica, *op.cit.*

subjektivni, te prvotni i naknadni.²⁷ Treba napomenuti da su sporovi iz upravnih ugovora, u Francuskoj, uglavnom sporovi pune jurisdikcije,²⁸ jer pravnu osnovu spora gotovo bez izuzetaka čini povreda subjektivnih prava. To znači da u tim sporovima sud ne rješava samo pitanje zakonitosti ugovora (kao u slučajevima spora o zakonitosti), već rješava i činjenična i pravna pitanja zbog što potpunije zaštite prava građana. Spor pune jurisdikcije je tako nazvan jer sudac raspolaže proširenim ovlaštenjima koja mu dopuštaju ne samo da akt poništi, nego da donese i druge odluke u odnosu na upravu. Funkcija, ili možda bolje rečeno, misija sudija u upravnom sporu pune jurisdikcije jeste zamijeniti odluke zbog kojih je pokrenut spor svojim vlastitim odlukama, a koje su opravdano osporene i koje tako nadomještaju osporene odluke. Sudija može novčano kazniti upravno tijelo, te u potpunosti ili djelomično izmijeniti osporenu upravnu odluku.²⁹ U Njemačkoj su sporovi iz upravnih ugovora također u nadležnosti upravnih sudova, što govori da se njihov pravni režim razlikuje od onoga koji imaju privatnopravni ugovori.³⁰ Prema odredbi par. 6. Zakona o upravnim sporovima (njem. *Verwaltungsgerichtsordnung*), upravni su sudovi nadležni za sve sporove javnog prava koji nisu ustavnog karaktera i koji nisu saveznim zakonom izričito povjereni nekom drugom sudu.³¹

27 Borković Ivo (2002), *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 491.

28 Kada je riječ o sporu pune jurisdikcije, postoji saglasnost teoretičara francuskog prava da on ima subjektivni karakter, da spada u kategoriju subjektivnih sporova, štiti subjektivna prava koja proizlaze iz pojedinačnih akata. Kod materijalne tipologije, koja razlikuje objektivne od subjektivnih sporova, nije u prvom planu sudija, nego tužitelj. Klasifikacija se temelji na razmatranju prirode postavljenog pitanja, odnosno, ako je tako bolje reći, prirode pravnog pitanja na kojem se temelji spor. Bailleul David (2002), *L'efficacité comparée du recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, LGDJ, Paris, 212.

29 Britvić Vetma Bosiljka, *Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010.*, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, vol. 32, br. 1., 2011., 390.

30 Ljubanović Boris, *op.cit.*, 48.

31 *Verwaltungsgerichtsordnung*, *Bundesgesetzblatt I*, s. 686/1991. i 2840/2007.



Temeljem iznesenog, mogu se istaći sljedeće karakteristike upravnih ugovora:³²

- a) jedna strana ugovora uvijek je javnopravno tijelo,
- b) javnopravno tijelo nastupa kao nositelj autoriteta javne vlasti,
- c) pri sklapanju i izvršavanju upravnih ugovora vrijede posebni uslovi,
- d) sporove koji proizlaze iz upravnih ugovora rješavaju specijalizirani upravni sudovi ili nezavisna upravna tijela.³³

4. PРАВNA REGULACIJA UPRAVNIH UGOVORA

Pitanje zakonskog normiranja upravnih ugovora naročito danas dolazi do izražaja u vrijeme sve većeg razvoja i nastojanja da uprava bude što više otvorenija i bliža građanima kao njenim korisnicima sa jedne strane, ali i kao sposobnost pojedinaca, odnosno pravnih lica da preuzmu vršenje određenih poslova koji imaju širi društveni interes. Neophodnost pravnog normiranja upravnih ugovora ogleda se i u činjenici da prilikom vršenja određenih poslova, koji imaju za cilj neki širi društveni interes od ugovorne strane koja nema javna ovlaštenja, ista ostvaruje određena prava i obaveze. Upravo zbog toga neophodno je normirati upravne ugovore i odredi kome pripadaju nadležnosti u slučaju eventualnih sporova iz istih. Danas, kada su zastupljeni savremeni procesi reforme javne uprave i upravnog prava, u zemljama Zapadnog Balkana izražena je tendencija da upravni ugovori, bar načelno i na opći način, budu regulirani kroz zakone o općem upravnom postupku, što je većina zemalja i učinila, izuzev Bosne i Hercegovine.³⁴

32 Upravnim ugovorom smatraju se ugovori sa sljedećim karakteristikama: a) ugovori koji su uređeni su odredbama upravnog zakona, b) ugovori koji za predmet imaju uređenja upravnih odnosa, c) ugovori koji su osnova za upravna ovlaštenja i obaveze i d) ugovori gdje je jedna od ugovornih strana subjekt javne vlasti. Kostić Milan, *Upravni ugovor u njemačkom pravu*, Pravni život, br. 7-8, 2008., 61-70. preuzeto od Šehrić Edina, *Legal regulation of administrative contracts in Bosnia and Herzegovina*, Human, vol. 6, br. 2, 2016, 30.

33 Ljubanović Boris, *op.cit.*, 39 i 40.

34 Milenković Dejan, *Upravni ugovori u zakonima o opštem upravnom postupku zemalja Zapadnog Balkana*, Strani pravni

4.1 Pravna regulacija upravnih ugovora u Bosni i Hercegovini

U pravnom sistemu Bosne i Hercegovine upravni ugovor bi se mogao definirati 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.³⁵ Pravni sistem Bosne i Hercegovine upravne ugovore ne raspoznaje kao poseban institut, oni nisu regulirani zakonima o upravi, ali bi se ipak tumačenjem pojedinih zakonskih odredbi moglo utvrditi da oni *de facto* postoje. Opći pravni režim koji uređuje upravne ugovore takođe uključuje subjekte, uslove za zaključenje i predmet, ništavost upravnog ugovora, izmjene i raskid, kao i pritužbe na upravni ugovor.³⁶ U tom kontekstu, može se kazati da se odredbe o upravnim ugovorima mogu pronaći u tri temeljna propisa i to: zakonu o javnim nabavkama, zakonima o koncesijama i zakonima o javno-privatnom partnerstvu.³⁷

Specifičnost dodjele i zaključivanja ugovora o javnim nabavkama, isto kao i upravnog ugovora, regulirana je posebnim postupkom i posebnim pravilima koja ne važe za druge ugovore.³⁸ Ugovor o javnoj nabavci definiran je Zakonom o javnim nabavkama³⁹ u Bosni i Hercegovini kao ugovor sa finansijskim interesom, zaključen u pisanoj formi između jednog ili više dobavljača i jednog ili više ugovornih organa sa ciljem nabavke robe, usluga ili izvođenja radova. Dakle, iz zakonske definicije ugovora o javnoj nabavci proizilazi da se radi o ugovoru za čiji se predmet (robu, rad ili uslugu) plaća određena cijena, da se isti zaključuje u pisanoj formi između najmanje dvije ugovorne strane,

život, god.61. br. 3, 2017., 71. – 73.

35 Lilić Stevan (2018), *Upravno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 110.

36 Šehrić Edina, *op.cit.*, 31.

37 U nastavku rada, analizu odredbi nacionalnih pozitivnih propisa kojima je reguliran institut upravnih ugovora, autori će prvenstveno vršiti iz zakona o javnim nabavkama na državnom nivou, te kantonalnih zakona o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu (Kanton Sarajevo i Tuzlanski kanton).

38 Čizmić Mirsad, *Upravni ugovori u pravnom poretku Bosne i Hercegovine sa posebnim osvrtom na ugovore o javnim nabavkama*, Društveni ogledi, 2020., 56.

39 Član 2. stav (1) tačka a) *Zakona o javnim nabavkama*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 39/14 i 59/22



da su se te strane usaglasile oko njegovih bitnih elemenata i obavezale na izvršenje svojih obaveza. Ugovorne strane pored bitnih elemenata ugovora, imaju apsolutnu slobodu u pogledu utvrđivanja svojih prava i obaveza pod uslovom da isti nisu u suprotnosti sa Ustavom, prinudnim propisima, te moralu društva.⁴⁰ No, ipak postoji i jedan izuzetak. Naime, Zakona o javnim nabavkama predviđeno je da ugovorni organ obavezno postavlja uslov da ponuđač kojem je dodijeljen ugovor o javnoj nabavci, nema pravo zapošljavati u svrhu izvršenja ugovora fizička ili pravna lica koja su učestvovala u pripremi tenderske dokumentacije ili su bila u svojstvu člana ili stručnog lica koje je angažovala Komisija za nabavke, najmanje šest mjeseci po zaključenju ugovora, odnosno od početka realizacije ugovora.⁴¹ Iz navedene definicije ugovora o javnoj nabavci, ali iz same činjenice da se zakonodavac opredijelio da se „ugovori zaključuju u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima“, moglo bi se zaključiti da je riječ o ugovorima koji po svojoj pravoj prirodi pripadaju isključivo režimu građanskopravnih ugovora. Ovakva formulacija implicira da se na njihovo zaključenje, primjenu, ispunjenje, naknadu štete, raskid, prestanak ugovora i rješavanje sporova u potpunosti primjenjuju odredbe Zakona o obligacionim odnosima. Međutim, već sam način na koji ugovorni organ dolazi do ugovora predstavlja odstupanje u odnosu na ugovore koji potpadaju pod režim građanskopravnih ugovora. Tako, kod ugovora o kupoprodaji ili ugovora o izvođenju građevinskih radova ili izvršenju usluga, zakon ne propisuje nikakvu formu⁴² ili procedure koje je potrebno provesti, a naročito ne odluku koju je potrebno donijeti, da bi se pristupilo zaključenju ugovora.⁴³ U tom smislu, treba naglasiti da su ugovorne strane postigle dogovor o bitnim elementima ugovora, da je izvršen prihvrat ponude i da se isti zaključi. Za najveći broj takvih ugovora zakon čak ni ne propisuje obavezujuću pisanu formu. Nasuprot tome, za ugovore o javnoj nabavci zakon propisuje obavezno provođenje odgovarajuće vrste postupka

40 Član 10. *Zakona o obligacionim odnosima*, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka Ustavnog suda Jugoslavije i 57/89, Službeni list Republike Bosne i Hercegovine, br. 2/92, 13/93 i 13/94 i Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 29/03 i 42/11 (u daljem tekstu: ZOO)

41 Član 72. stav 6. *Zakona o javnim nabavkama*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 39/14 i 59/22 (u daljem tekstu: ZJN)

42 Član 67. stav (1) ZOO

43 Član 70. stav (1), (2) i (3) ZJN

javne nabavke,⁴⁴ a kao neizostavnu odrednicu i donošenje odgovarajuće odluke čija izvršnost predstavlja preduslov nastanka obligacionopravnog odnosa i zaključenja ugovora o javnoj nabavci. Glavne razlike primjetne su i u specifičnim načelima na kojima se postupci javne nabavke zasnivaju (djelotvorno korištenje budžetskih sredstava i poticanje slobodnog tržišta), zabrani sklapanja ugovora do pravomoćnosti odluke o odabiru, zabrani subrogacije ponuđača i preuzimanja ispunjenja u predmetima nabavke.⁴⁵ Prema tome, da bi ugovorni organ došao u fazu zaključenja ugovora, potrebno je da dispozitiv odluke o izboru zaživi.⁴⁶ Tek nakon isteka žalbenog roka, ista postaje izvršna i konačna, nakon čega odabrani ponuđač stiče pravo da izvrši predmet nabavke, a ugovorni organ da inicira postanak ugovora o javnoj nabavci. Upravo se u tom različitom načinu do kojeg se dolazi do zaključenja ugovora, kao i obavezi donošenja odgovarajuće odluke, ogledaju elementi režima upravnih ugovora. Zakonom o javnim nabavkama definisani su i ugovorni organi koji su obavezni na primjenu Zakona, a koji se samim tim pojavljuju i kao ugovorne strane.⁴⁷ Institucije vlasti na državnom, entitetskom ili lokalnom nivou ili pravna lica koja su osnovana za određenu svrhu s ciljem zadovoljavanja potreba od općeg interesa, a koja nemaju industrijski ili komercijalni karakter i koja ispunjavaju određene uslove propisane zakonom, te asocijacije koje formiraju jedna ili više institucija vlasti, kao i sektorski ugovorni organi koji obavljaju djelatnosti u oblasti vodosnadbijevanja, energetike, prometa i poštanskih usluga, obavezni su da primjenjuju Zakon o javnim nabavkama kada nabavljaju robe, radove ili usluge.⁴⁸ Da se radi o elementima ugovora koji potpadaju pod režim upravnih ugovora ukazuje priroda poslova koju ugovorni organi u Bosni i Hercegovini obavljaju, a koji imaju značaj za širi društveni interes. Kroz način koji predhodi dodjeli, odnosno zaključenju ugovora, kao i ugovornim organima koje provode takve postupke u odnosu na djelatnosti koje obavljaju, nesporno se uviđaju elementi upravnih ugovora.

Kada su u pitanju koncesije, one su pravno regulirane na nivou države Bosne i Hercegovine, ali i na nivou entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

44 Član 19. ZJN.

45 Matešić Goran, *Odnos obveznog prava i prava javne nabave kroz ugovor o nabavi*, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, 6/2006, 230.

46 Drmić Anica, *Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi*, Hrvatska i komparativna javna uprava, 2/2014, 495.

47 Član 4. i 5. ZJN

48 Detaljnije u ZJN.

U okviru Federacije Bosne i Hercegovine, svaki od kantona je donio svoj zakon o koncesijama. Na nivou Bosne i Hercegovine, Zakon o koncesijama ne definiše pojam ugovora, dok je npr. u Kantonu Sarajevo to pitanje uređeno na sljedeći način: „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“.⁴⁹ Još jednu precizniju definiciju dao je zakonodavac,⁵⁰ i to definirajući odluku o izboru ponuđača kao upravnom aktu na temelju kojeg se dodjeljuje ugovor o koncesiji.⁵¹ Zakonom o koncesijama Tuzlanskog kantona definiran je sadržaj, odnosno elementi koje svaki ugovor o koncesiji mora sadržavati.⁵² Dakle, obavezan sadržaj ugovora ukazuje na slobodu volje i to prije svega ugovorne strane koja se pojavljuje kao korisnik koncesije. Ovdje jasno postoji nadređenost volje jedne ugovorne strane – davaoca koncesije u odnosu na volju korisnika koncesije. U svakom slučaju, postupak koji prethodi i koji se provodi u cilju donošenja odluke o dodjeli koncesije, način zaključenja ugovora o koncesiji, ugovorne strane, te interesi koji se ostvaruju zaključenjem ugovora, ukazuju da se radi o upravnim ugovorima.

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu⁵³ definirano je da je to dugoročni ugovorni odnos između privatnog partnera i javnog partnera, koji je zasnovan u svrhu pružanja javne usluge i/ili zadovoljenja javne potrebe, putem projekta javno-privatnog partnerstva. Zakonodavac je također precizirao da je predmet projekta javno-privatnog partnerstva građenje i/ili rekonstrukcija i održavanje i/ili upravljanje javnom infrastrukturom i/

49 Član 5. stav (1) tačka d) *Zakona o koncesijama*, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 27/11, 33/12 - odluka US, 15/13 i 1/22.

50 Čizmić Mirsad, *op.cit.*, 57-58.

51 Član 5. stav (1) tačka g) *Zakona o koncesijama*, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 27/11, 33/12 - odluka US, 15/13 i 1/22.

Odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača je upravni akt koji donosi koncesor na prijedlog Komisije za koncesije nakon ocjene pristiglih ponuda za dodjelu koncesije, a u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i kriterijima za izbor najpovoljnije ponude.

52 Član 27. *Zakon o koncesijama*, Službene novine Tuzlanskog kantona broj: 5/04, 7/05, 6/11, 1/13, 11/14, 12/16, 14/17 i 10/18

53 Član 5. stav (1) *Zakona o javno-privatnom partnerstvu*, Službene novine Kantona Sarajevo, broj: 43/23.

ili javnim infrastrukturnim objektima s ciljem pružanja javne usluge i/ili zadovoljenja javne potrebe iz nadležnosti javnog partnera.⁵⁴ S tim u vezi, zakonodavac je izričito precizirao da će „u svrhu provedbe projekta javno-privatnog partnerstva, javni i privatni partner zaključiti ugovor o javno-privatnom partnerstvu, kojim uređuju međusobna prava i obaveze.“⁵⁵ Shodno iznesenoj formulaciji ugovora o javno-privatnom partnerstvu, može se kazati da se radi o upravnom ugovoru, budući da isti dijeli osnovne karakteristike upravnih ugovora, koje smo naveli u prethodnom dijelu rada.

4.2. Uporedno-pravni prikaz pravne regulacije upravnih ugovora

Zakonom o općem upravnom postupku⁵⁶ iz 2009. godine, u Republici Hrvatskoj izvršeno je pravno normiranje upravnih ugovora. Zakonom nije izričito data definicija upravnog ugovora, ali se analizom odredbi Zakona mogu utvrditi osnovni elementi upravnog ugovora i to: subjekti upravnog ugovora, uslovi za sklapanje upravnog ugovora i predmet upravnog ugovora. Dakle, upravni ugovor u Hrvatskoj zaključuje se u pisanoj formi, između javno-pravnog tijela i adresata upravnog akta koji je u pravilu privatna osoba, o izvršavanja prava i obaveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar i to samo onda kada je zakonom propisano da se ugovor zaključuje. Pored navedenog regulirana je ništavost upravnog ugovora i naknadna mogućnost izmjene zaključenog ugovora.⁵⁷ Kao razloge ništavosti upravnog ugovora, Zakon o općem upravnom postupku u Hrvatskoj navodi slučaj kada je upravni ugovor

54 *Ibid.*, član 5. stav (2)

55 *Ibid.*, član 5. stav (4)

56 Član 150. *Zakona o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09

Javnopravno tijelo i stranka sklopit će upravni ugovor o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora. Upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja, prinudnim propisima, javnom interesu niti smije biti sklopljen na štetu trećih osoba. Upravni ugovor koji ima pravni učinak na prava trećih osoba pravno je valjan samo uz pisani pristanak tih osoba. Upravni ugovor sklapa se u pisanom obliku.

57 Aviani Damir, *op.cit.*, 479.

protivan rješenju radi čijeg je izvršenja sklopljen, ali i iz drugih razloga ništavosti koje propisuje zakon koji uređuje obligacione odnose.⁵⁸ Kada je u pitanju izmjena već zaključenog ugovora, isto se odnosi na okolnosti koje su nastale nakon zaključenja ugovora, a koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme njegovog zaključenja, usljed čega je ispunjenje ugovorne obaveze za jednu stranu postalo bitno otežano, pa ta strana može zahtijevati da se ugovor izmijeni sukladno nastalim okolnostima. O izmjeni upravnog ugovora ugovorne strane se prethodno moraju dogovoriti i o tome usaglasiti. Kada je riječ o mogućnosti izmjene upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti, potrebno je ukazati na razliku između upravnih ugovora i ugovora uprave. Ugovori uprave su svi ugovori kod kojih se na jednoj strani pojavljuje javno-pravno tijelo, što znači da se u ovu kategoriju svrstavaju i ugovori privatnog prava i upravni ugovori. Stoga, upravni ugovor je jedna vrsta ugovora uprave.

U pravnom sistemu Srbije, jednako kao i u Hrvatskoj ne postoji izričita definicija upravnog ugovora, ali se odredbe koje reguliraju vršenje javnih ovlaštenja, a time posredno i upravnih ugovora, prije svega mogu naći u Zakonu o koncesijama.⁵⁹ Pored toga, Zakon o javnim službama⁶⁰ uređuje da se povjeravanje poslova od strane Republike, autonomne pokrajine i grada, drugim pravnim i fizičkim licima, uređuje ugovorom. Iz ove odredbe zakona može se utvrditi latentno postojanje upravnih ugovora u pravnom poretku Srbije.⁶¹ U Srbiji za razliku od Hrvatske Zakonom o upravnim sporovima nije propisana isključiva nadležnost upravnih sudova za rješavanje sporova proisteklih iz ovih ugovora. Upravo to predstavlja veliki nedostatak regulative

58 Član 322. - 329. *Zakona o obveznim odnosima*, Narodne novine, broj: 35/05, 41/08, 125/11.

59 Član 23. *Zakona o koncesijama*, Službeni glasnik Republike Srbije, 55/03

Ugovor o koncesiji zaključuju Vlada u ime i za račun Republike i koncesionar. Ako je koncesija data većem broju lica ugovor o koncesiji zaključuje svaki od koncesionara ili lice ovlašćeno od tih koncesionara, po specijalnom punomoćju. Kad je predmet koncesije izgradnja komunalnih objekata radi obavljanja komunalne delatnosti, ugovor zaključuju koncesionar i nadležni organ jedinice lokalne samouprave u ime i za račun jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu pismenu saglasnost Vlade.

60 Član 6. *Zakona o javnim službama*, Službeni glasnik Republike Srbije, 42/91, 71/94, 79/05 – dr. zakon, 81/05 – ispr. dr. zakona, 83/05 – ispr. dr. zakona i 83/14 – dr. zakon

61 Vukićević Petković Milica, *op.cit.*

upravnih ugovora, budući da je jedna od osnovnih karakteristika upravnog ugovora da sporove koji proizilaze iz njih rješavaju specijalizirani upravni sudovi. Ovdje je važno naglasiti da se prema shvatanju Evropskog suda pravde na upravne sudove primjenjuje član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kao dio *acquis communautaire*, što znači da se primjenjuje i standard gdje svako ima pravo na zakonom ustanovljeni nezavisni i nepristrasni sud, koji će pravično, jasno i u razumnom roku ispitati njegov slučaj.⁶²

Uputstvo o dodjeli koncesija br. 2014/23/EU (Sl. novine EU, L 94/1), Uputstvo o javnoj dodjeli javnih ugovora i radi ukidanja Uputstva 2004/18/EZ, br. 2014/24/EU (Sl. novine EU, L 94/65) i Uputstvo o dodjeli javnih ugovora od davaoca naloga u snabdijevanju vodom, energijom i prometa kao i poštanskih usluga i radi ukidanja Uputstva 2004/17/EZ, br. 2014/25/EU (Sl. novine EU L 94/243) uređuju odnose na unutrašnjem tržištu Evropske unije normiranjem upravnih ugovora.⁶³ Pravni osnov za upravne ugovore u EU predstavljaju odredbe o pravu otvaranja poslovnog sjedišta, slobodi kretanja radnika, usluga i promet kapitala, te ujednačavanju pravila i propisa o konkurenciji, poreznim pitanjima i dr.⁶⁴

5. PRAVNA ZAŠTITA U POSTUPKU DODJELE I IZVRŠENJA UPRAVNIH UGOVORA

Prilikom provođenja određenog postupka iz kojeg se zaključuju, odnosno dodjeljuju upravni ugovori može doći do različitih povreda prava zainteresiranih subjekata. Ove povrede nastaju kao posljedica nepoštivanja, povrede, odnosno neprimjenjivanja propisanih i utvrđenih pravila od strane javno-pravnih tijela u postupku dodjele ugovora. Budući da se radi o formalnim postupcima, utvrđivanje da li određeni subjekti ispunjavaju sve propisane uslove, predstavlja prvobitnu i ozbiljnu zadaću javno-pravnih tijela. Ovisno od njihova postupanja, direktno će ovisiti i upotreba pravnih sredstava u cilju zaštite prava od strane zainteresovanih subjekata. Što se tiče povreda prava zainteresiranih subjekata od strane javnog tijela, one se mogu dogoditi

62 Ljubanović Boris, *op.cit.*, 37.

63 Ajanović Enver, *Status upravnih ugovora u pravu EU i nacionalnom zakonodavstvu*, PREGLED: časopis za društvena pitanja, br.1, 2023., 37.

64 *Ibid.*, 40.



u bilo kojoj fazi dodjele ugovora. Ove povrede prema tome ne moraju biti samo u postupku dodjele ili izvršenja ugovora, već i u fazi samog provođenja postupka odnosno donošenja odluke o ishodu postupka. Prepoznavajući značaj i potrebu za kvalitetnom pravnom zaštitom, Evropska unija usvaja tri smjernice u pogledu pravnih lijekova i to: Smjernicu 89/665/EEZ, koja se odnosi na pravnu zaštitu u tzv. klasičnom sektoru, Smjernicu 92/13/EEZ, koja se odnosi na pravnu zaštitu u uslužnom sektoru, te Smjernicu 2007/66/EC, kojom se mijenjaju i dopunjavaju navedene dvije smjernice o pravnim lijekovima. Smjernice postavljaju zahtjeve u pogledu kvalitete pravne zaštite, institucija i ovlaštenja koja provode pravnu zaštitu, na njihove zaposlenike, te zahtjeve koji se odnose na postupak koji se vodi pred institucijama za pravnu zaštitu. Sistem pravne zaštite u postupku dodjele ugovora trebalo bi da, s jedne strane osigura poštivanje načela i principe zakona kojima se ista uspostavlja, ali i da pruži pravnu sigurnost subjektima koji stupaju u odnose sa javno-pravnim tijelima koja u pravilu imaju jaču pravnu volju i snagu, s druge strane. Na ovaj način se u određenom smislu stvara osjećaj sigurnosti prilikom postupanja tijela sa javnim ovlaštenjima.

U Bosni i Hercegovini sistem pravnih lijekova nije jedinstven u pitanjima pravne zaštite u postupcima zaključivanja, odnosno dodjele upravnih ugovora. Naime, različito se uređuje sistem pravne zaštite u postupcima javne nabavke od postupaka dodjele ugovora o koncesiji ili pak ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Sporovi koji proizilaze iz upravnih ugovora u Bosni i Hercegovina su u nadležnosti sudova opšte nadležnosti, iako je pravni režim kojim se uređuje upravni ugovor diferenciran iz pravnog režima privatnopravnih ugovora.⁶⁵

5.1. Upravna zaštita

U trećem dijelu Zakona o javnim nabavkama, reguliran je postupak pravne zaštite. U normativnoj konstrukciji Zakona upravna zaštita je organizirana tako da postoji jedan redovni pravni lijek – žalba.⁶⁶ U dijelu u kojem se uređuje postupak pravne zaštite⁶⁷ Zakon predviđa supsidijarnu primjenu pravila

65 Šehrić Edina, *op.cit.*, 34.

66 Pejaković Stanka (2015), *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabavke u Bosni i Hercegovini*, Analitika, Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, 28.

67 Član 117. ZJN

upravnoga postupka. Međutim, supsidijarna primjena ZUP-a u žalbenom fazi postupka javne nabavke ne znači istodobno i njegovu primjenu u cijelom postupku javne nabavke. Ipak, s obzirom na to da se u žalbenoj fazi postupka primjenjuju odredbe ZUP-a, a imajući u vidu i ideju o jedinstvenosti upravnoga postupka,⁶⁸ može se zaključiti da je postupak javne nabavke sve do sklapanja ugovora upravni postupak. Primjena pravila upravnog postupka ne vrijedi i u odnosu na ugovornu (posttendersku) etapu. Zakon o javnim nabavkama naglašava građanskopravnu prirodu ugovora o javnoj nabavci,⁶⁹ određujući da se na odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ugovora primjenjuju odgovarajuće odredbe Zakona o obligacionim odnosima.⁷⁰ Tako, strankama u postupku pravne zaštite⁷¹ na prvome mjestu stoji žalba kao sredstvo zaštite njihovih interesa.

Žalba predstavlja najvažniji pravni instrument zaštite prava i interesa privrednih subjekata u postupcima javne nabavke i u vezi s tim prepreka je samovolji i zloupotrebi javne vlasti u domenu javne nabavke.⁷² Žalbu može podnijeti svaki privredni subjekt koji ima ili je imao interes za dodjelu ugovora o javnoj nabavci kada isti učini vjerovatnim da je u konkretnom postupku javne nabavke bila ili je mogla biti prouzrokovana šteta zbog postupanja ugovornog organa, a koja se u žalbi navodi kao povreda Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata od strane ugovornog organa u postupku javne nabavke.⁷³ Iz navedenog se može zaključiti da je aktivna legitimacija u postupcima javne nabavke u BiH postavljena u skladu sa zahtjevima relevantnih odredbi pravnozaštitnih direktiva⁷⁴, ali i zahtjeva

68 Perović Marko (1972), *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Savremena administracija, Beograd, 116.

69 Pejaković Stanka, *op.cit.*, 25.

70 Član 118. ZJN

71 Član 94. stav (1) ZJN.

Stranke u postupku pravne zaštite su: žalilac, ugovorni organ i odabrani ponuđač, a svojstvo stranke mogu imati i drugi privredni subjekti, koji imaju pravni interes u predmetnom postupku javne nabavke.

72 Brenjo Jadranka, Pranjčić Marko, Purić Nebojša (2022), *Sudska praksa u predmetima javnih nabavki*, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 9.

73 Član 97. ZJN

74 Član 1, stav (3) ZJN

Pravnozaštitne direktive nameće obvezu državama članicama da pravnozaštitna sredstva učine dostupnima "barem svakom subjektu koji je ili koji je bio zainteresiran za



sudske prakse Evropskoga suda.⁷⁵ Žalba se izjavljuje ugovornom organu u pisanoj formi,⁷⁶ po kojoj je ugovorni organ dužan, u roku od pet dana od dana zaprimanja, utvrditi blagovremenost, dopuštenost i ovlaštenost lica za izjavljivanje žalbe.⁷⁷ Osnovni razlog predaje žalbe ugovornom tijelu je u tome što se predmet sa svim spisima nalazi kod ugovornog tijela i ono, po pravilu, podnosi izvještaj Uredu za razmatranje žalbi povodom izjavljene žalbe. Povodom žalbe ugovorno tijelo ispituje i određene okolnosti, a može donijeti i određene odluke (remonstrativni učinak žalbe). Ugovorno tijelo vodi brigu i o izvršnosti odluke, radnje ili propuštanja, pa postoji mogućnost da pristupi provedbi postupka i sklapanju ugovora za slučaj da nije poznato s postojanjem i vođenjem žalbenoga postupka. Međutim, predajom žalbe neposredno URŽ-u, isključujući ugovorno tijelo kao posrednika, pridonijelo bi se ubrzanju postupka.⁷⁸ Izjavljena žalba ima suspenzivno dejstvo tako što ista odgađa nastavak postupka javne nabavke, zaključenje i/ili izvršenje ugovora o javnoj nabavci do donošenja odluke Ureda.⁷⁹ U slučaju da je žalba neblagovremena, nedopuštena ili da nije izjavljena od ovlaštenog lica, ugovorni organ će zaključkom odbaciti istu na koju je dopušteno izjavljivanje žalbe u roku od 10 dana od dana prijema zaključka. Kada ugovorni organ utvrdi da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlaštenog lica, može utvrditi da je ona u cijelosti ili djelimično osnovana i svojim rješenjem ispraviti radnju, preduzeti činjenje ili može postojeću odluku ili rješenje staviti van snage i zamijeniti je drugom odlukom ili rješenjem, ili pak poništiti postupak javne nabavke, te o tome obavijestiti učesnike u postupku javne nabavke, u roku od 5 dana od dana prijema žalbe. Na ovaj način se obezbjeđuje remonstrativni karakter žalbe.⁸⁰

Protiv ovakvog rješenja ugovornog organa dopušteno je izjaviti žalbu Uredu za razmatranje žalbi u roku od 5 dana od dana prijema rješenja. Ako ugovorni organ postupajući po žalbi utvrdi da je žalba blagovremena, dopuštena i

dobivanje konkretnog ugovora i koji je pretrpio ili je u opasnosti da pretrpi štetu zbog navodnog kršenja”.

75 Pejaković Stanka, *op.cit.*, 30.

76 Član 99. stav (1) ZJN

77 Član 100. stav (1) ZJN

78 Pejaković Stanka, *op.cit.*, 29.

79 Član 110. ZJN

80 Bjelogričić Slaviša., *Žalba kao sredstvo pravne zaštite u postupcima javnih nabavki*, Društvena i tehnička istraživanja, Visoka škola “CEPS–Centar za poslovne studije” Kiseljak, 2019, 46.

izjavljena od ovlaštenog lica, ali da je neosnovana, žalbu će sa kompletnom dokumentacijom i svojim izjašnjenjem proslijediti Uredu za razmatranje žalbi u roku od 5 dana od dana prijema žalbe.⁸¹ Ured postupa u granicama zahtjeva iz žalbe, dok po službenoj dužnosti pazi na bitne povrede zakona. Izjavljena žalba ima suspenzivno dejstvo tako što ista odgađa nastavak postupka javne nabavke, zaključenje i/ili izvršenje ugovora o javnoj nabavci do donošenja odluke Ureda za razmatranje žalbi. U postupku pravne zaštite Ured može donijeti pored ostalih odluka⁸² i odluku o poništenju ugovora ili okvirnog sporazuma, iz zakonom utvrđenih razloga.⁸³ Ured može ostaviti

81 Član 100. ZJN

82 Član 100. stav (1) ZJN - a) obustaviti postupak po žalbi zbog odustanka od žalbe; b) odbaciti žalbu zaključkom zbog nenadležnosti, nedopuštenosti, neurednosti, neblagovremenosti i zbog toga što je izjavljena od lica koje nema aktivnu legitimaciju; c) odbiti žalbu zbog neosnovanosti; d) usvojiti žalbu, poništiti odluku, postupak ili radnju u dijelu u kojem je povrijeđen zakon ili podzakonski akti; e) odlučiti o zahtjevu ugovornog organa za nastavak postupka javne nabavke u bilo kojem trenutku nakon prijema žalbe, a do donošenja odluke KRŽ-a, po ispunjenju uslova u smislu da odluka o obustavljanju postupka ne prouzrokuje nesrazmjernu štetu na račun javnog interesa. Zahtjev ugovornog organa za nastavak postupka mora biti obrazložen, a teret dokazivanja na postojanje okolnosti za nastavak postupka je na ugovornom organu. KRŽ će donijeti odluku po zahtjevu za nastavak postupka javne nabavke u roku od pet dana od dana dostavljanja dokumentacije po žalbi od strane ugovornog organa, odnosno podnošenja zahtjeva, ako je zahtjev dostavljen nakon što je ugovorni organ dostavio žalbu sa dokumentacijom; f) poništiti ugovor o javnoj nabavci ili okvirni sporazum u okolnostima iz stava (2) ovog člana.

83 Član 111. sav (2) ZJN - a) primijenio pregovarački postupak bez objave obavještenja ili postupak dodjele ugovora o nabavci usluga iz Aneksa II u suprotnosti sa odredbama ovog zakona; b) propustio objaviti obavještenje o nabavci na portalu javnih nabavki ako se to zahtijeva ovim zakonom; c) zaključio ugovor ili okvirni sporazum u suprotnosti sa članom 98. ovog zakona ako to sprečava KRŽ da razmotri žalbu prije zaključenja ugovora ili okvirnog sporazuma; d) zaključio ugovor ili okvirni sporazum bez primjene postupka javne nabavke, osim u slučajevima kada to ovaj

na snazi ugovor ili okvirni sporazum koji je predmet poništenja, u obimu u kojem je ugovor ili okvirni sporazum već izvršen. Ured za razmatranje žalbi neće poništiti ugovor ili okvirni sporazum ako, nakon što je razmotrio sve relevantne okolnosti, utvrdi da prevladavajući razlozi u vezi s opštim interesom zahtijevaju da ugovor treba da ostane na snazi. Ured je dužan da donese zaključak ili rješenje po žalbi u roku od 15 dana od dana kompletiranja žalbe od ugovornog organa, ali ne kasnije od 30 dana nakon prijema žalbe od ugovornog organa. U izuzetno složenim slučajevima predsjedavajući Ureda za razmatranje žalbi zaključkom može produžiti rok, ali ne duže od 30 dana. Rješenje ili zaključak Ureda je konačno i izvršno.⁸⁴

Nacrt zakona o javno-privatnom partnerstvu Federacije Bosne i Hercegovine⁸⁵ kod ostvarivanja pravne zaštite u javno-privatnom partnerstvu upućuje na Zakon o upravnom postupku Federacije. Zakon o javno-privatnom partnerstvu Tuzlanskog kantona⁸⁶ propisuje pak da na odluku o izboru privatnog partnera može se izjaviti prigovor javnom tijelu koje je donijelo odluku u roku od 15 dana od dana prijema odluke. Zakon o javno-privatnom partnerstvu Kantona Sarajevo propisuje da se pravna zaštita u postupku izbora konsultanta ostvaruje u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama,⁸⁷ dok je pravna zaštita u postupku dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu regulirana odredbom člana 23. Zakona.⁸⁸

Zakon o koncesijama Federacije Bosne i Hercegovine jasno je definirao da komisija za koncesije donosi odluke u skladu sa Zakonom o upravnom postupku, a da se protiv odluka komisije može pokrenuti upravni spor pred Vrhovnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine.⁸⁹ Dakle, zainteresiranim stranama nije ostavljena mogućnost izjavljivanja prigovora ili žalbe, već isključivo pokretanje upravnog spora. Slično regulira i Zakon o koncesijama

zakon dopušta.

84 Član 111. od stava (3) do stava (13) ZJN

85 Član 30. Dostupno na: <https://fmeri.gov.ba/media/2129/hrv-nacrt-kona%C4%8Dna-verzija-zakon-o-jpp.pdf> (Pristupljeno: 29.12.2023. godine)

86 Član 28. *Zakona o javno-privatnom partnerstvu*, Službene novine Tuzlanskog kantona, br. 19/17 i 14/19

87 Član 21. *Zakona o javno-privatnom partnerstvu*, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 43/23

88 Detaljnije u članu 23. *Zakona o javno-privatnom partnerstvu*, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 43/23

89 Član 17. i 20. *Zakona o koncesijama*, Službene novine Federacije BiH, br. 40/02 i 61/06.

Tuzlanskog kantona. Na rad i odlučivanje Povjerenstva za koncesije primjenjuju se odredbe Zakona o upravnom postupku, a protiv odluke Povjerenstva, kao i nakon preispitivanja odluke po zahtjevu, nije dozvoljena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda.⁹⁰

5.2. Sudska zaštita

Iz postupaka javnih nabavki kao pretežno privredne djelatnost mogu proizaći različiti sudski postupci. Sudsko preispitivanje odluka Ureda za razmatranje žalbi kao tijela koje odlučuje po žalbama u postupcima javnih nabavki provodi se kroz upravni spor. Drugi vid sudske zaštite prisutan je ako je u toku postupka ili nakon postupka nabavke utvrđena nezakonitost, odnosno strani kojoj je nezakonitost učinjena pruža se mogućnost namirenja u postupcima za naknadu štete koji se vode prema pravilima parničnog postupka, ali i putem prekršajnih i krivičnih postupaka kod nezakonitog postupanja kršenja propisa.⁹¹ Zakonom o javnim nabavkama propisano je pravo na pokretanje upravnog spora, a koji se pokreće i vodi po odredbama Zakona o upravnim sporovima BiH.⁹² Protiv odluke Ureda za razmatranje žalbi ugovorni organ i učesnici u postupku mogu pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema odluke.⁹³ Upravni spor po tužbi koju podnesu stranke u postupku javne nabavke vodi se po hitnom postupku. Upravni spor o zakonitosti upravnog akta izuzetno je značajan oblik sudske kontrole rada izvršne, odnosno upravne vlasti, jer se ovim načinom sudske kontrole neposredno podstiče upravna vlast da radi zakonito, a što je opet od značaja za vladavinu prava i pravnu sigurnost. Ugovorni organ ili učesnik u postupku može podnijeti i zahtjev za odgađanje konačnog rješenja ili zaključka Ureda za razmatranje žalbi, zajedno s tužbom kojom se pokreće upravni spor. Cijeneći javni interes i štetu koju bi odgađanje konačne odluke Ureda moglo izazvati, o zahtjevu rješava Sud Bosne i Hercegovine posebnim rješenjem, kojim odgađa izvršenje konačne odluke Ureda na određeno vrijeme ili do donošenja odluke Suda

90 Član 15. *Zakona o koncesijama*, Službene novine Tuzlanskog kantona, br. 5/04, 7/05, 6/11, 1/13, 11/14, 12/16, 14/17 i 10/18

91 Brenjo Jadranka, Pranjić Milica, Purić Nebojša, *op.cit.*

92 Član 115. *Zakona o javnim nabavkama*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 39/14 i 59/22

93 *Ibidem.*



po tužbi u upravnom sporu.⁹⁴

Kada je u pitanju javno-privatno partnerstvo, u Kantonu Sarajevo, izabrani ponuđač može neposredno pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda protiv Odluke o poništenju odluke o izabranom ponuđaču (u slučaju nedobijanja saglasnosti Skupštine Kantona Sarajevo, odnosno općinskog ili gradskog vijeća za zaključenje ugovora o javno-privatnom partnerstvu).⁹⁵ Za rješavanje sporova nastalih u izvršavanju ugovora o javno-privatnom partnerstvu, stvarno i mjesno je nadležan sud isključivo prema sjedištu javnog partnera.⁹⁶ Kada su u pitanju koncesije, već je ranije navedeno da je u takvim postupcima, na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, te Tuzlanskog i Kantona Sarajevo osigurana isključivo sudska zaštita putem upravnog spora. U konačnici, bitno je naglasiti da nadležnost za rješavanje sporova koji proizilaze iz upravnih ugovora u Bosni i Hercegovini pripada sudovima opšte nadležnosti, jer u bosanskohercegovačkom pravnom sistemu nisu uspostavljeni specijalizirani upravni sudovi.

6. Zaključna razmatranja

S obzirom na prirodu samog ugovora, ugovorne strane, predmet ugovora i poseban odnos jedne ugovorne strane - one koja raspolaže sa javnim ovlaštenjima naspram druge ugovorne strane - subjekta privatnog prava, o upravnim ugovorima se sa pravom može govoriti kao posebnoj i specifičnoj vrsti ugovora. Njihove karakteristike očigledno ih razlikuju od građanskih ugovora, pa samim time i pravni režim primjenjiv na iste, kao i sistem pravne zaštite je nešto drugačiji. Načelno, postoji određen stepen saglasnosti da se u upravne ugovore svrstavaju ugovori do kojih se dolazi provođenjem

94 Brenjo Jadranka, Pranjić Milica, Purić Nebojša, *op.cit.*, 9. - 10.

95 Član 22. stav (11) *Zakona o javno-privatnom partnerstvu*, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 43/23

96 *Ibid.*, član 27.

Za rješavanje sporova između ugovornih strana koji nastaju na osnovu ugovora o javno-privatnom partnerstvu iz nadležnosti Tuzlanskog kantona, stvarno i mjesno je nadležan sud isključivo prema sjedištu javnog partnera. Član 29. *Zakona o javno-privatnom partnerstvu*, Službene novine Tuzlanskog kantona, br. 19/17 i 14/19

posebne vrste postupka kojima se postiže neki širi društveni cilj, pa se u iste ubrajaju ugovori zaključeni iz postupka javnih nabavki, koncesija i javno-privatnog partnerstva. Pravnu zaštitu upravnih ugovora moguće je ostvariti u vidu upravne ili sudske zaštite. Korištenje sudske zaštite na izvjestan je način uslovljeno korištenjem upravne zaštite. Međutim, posebnost upravnih ugovora ogleda se u različitoj upravnoj i sudskoj zaštiti, kao i organima koji su nadležni da odlučuju o istoj za sve tri vrste navedenih ugovora. S tim u vezi, može se zaključiti da se radi o nejedinstvenoj, viševrsnoj pravnoj zaštiti upravnih ugovora koja je specifična i drugačije određena za svaku vrstu upravnih ugovora ponaosob. U Bosni i Hercegovini upravno-procesno zakonodavstvo još uvijek nije doživjelo reformu kakva je prisutna u ostalim zemljama Zapadnog Balkana, pa niti jedan nivo vlasti kroz zakon o upravnom postupku ne prepoznaju institut upravnog ugovora. Nesporno, Bosna i Hercegovina je zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji preuzela obavezu da u svom pravnom poretku normira i upravne ugovore. Može se zaključiti da način na koji su isti normirani u bosanskohercegovačkom pravnom sistemu svakako da zahtijeva i neka bolja rješenja. Stoga je neophodno da se zakonski propisi u nacionalnom zakonodavstvu konstantno usklađuju sa rješenjima koja su prisutna u Evropskoj uniji. U konačnici, mišljenja smo da bi upravne ugovore trebali regulirati zakoni o upravnom postupku na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, pri tome svakako imajući u vidu specifičnosti postupaka iz kojih proizilaze takvi ugovori.

LITERATURA

Knjige

1. Borković Ivo (2002), *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb;
2. Brenjo Jadranka, Pranjić Marko, Purić Nebojša (2022), *Sudska praksa u predmetima javnih nabavki*, Viosko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Sarajevo;
3. Bailleul David (2002), *L'efficacité comparée du recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, LGDJ, Paris.
4. Lilić Stevan (2018), *Upravno pravo*, Službeni glasnik, Beograd;



5. Pejaković Stanka (2015), *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabavke u Bosni i Hercegovini*, Analitika, Centar za društvena istraživanja, Sarajevo;
6. Perović Marko (1972), *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Savremena administracija, Beograd;
7. Lilić Stevan (2018), *Upravno pravo*, Službeni glasnik, Beograd.

Članci

1. Ajanović Enver, *Status upravnih ugovora u pravu EU i nacionalnom zakonodavstvu*, PREGLED: časopis za društvena pitanja, br.1, 2023;
2. Aviani Damir, *Aktualna pravna pitanja uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48., 3/2011;
3. Aviani Damir, *Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013;
4. Avijani Damir, Đerđa Dario, *Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 48, 3/2011;
5. Bjelogričić Slaviša, *Žalba kao sredstvo pravne zaštite u postupcima javnih nabavki*, Društvena i tehnička istraživanja, Visoka škola "CEPS-Centar za poslovne studije" Kiseljak, 2019;
6. Britvić Vetma Bosiljka, *Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010.*, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, vol. 32, br. 1, 2011;
7. Crnković Mateja, *Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske*, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 14, br. 4, 2014;
8. Čizmić Mirsad, *Upravni ugovori u pravnom poretku Bosne i Hercegovine sa posebnim osvrtom na ugovore o javnim nabavkama*, Društveni ogledi, 2020;

9. Drmić Anica, *Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi*, Hrvatska i komparativna javna uprava, 2/2014;
10. Kostić Milan, *Upravni ugovor u njemačkom pravu*, Pravni život, br. 7-8, 2008;
11. Ljubanović Boris, *Upravni ugovori i upravno sudovanje*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010;
12. Matešić Goran, *Odnos obveznog prava i prava javne nabave kroz ugovor o nabavi*, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, 6/2006;
13. Milenković Dejan, *Upravni ugovori u zakonima o opštem upravnom postupku zemalja Zapadnog Balkana*, Strani pravni život, god. 61. br. 3, 2017;
14. 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;
15. Stanišić Frane, *Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016;
16. Stojanović Milica, *Upravni ugovori*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, br. 57, 2011;
17. Šehrić Edina, *Legal regulation of administrative contracts in Bosnia and Herzegovina*, Human, vol. 6, br. 2, 2016;
18. Tolić Verica, Tokć, Marin, Blažević Ivona, *Upravni ugovor prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Praktični menadžment, vol. IV, broj 2, 2013;.
19. Tomić Zoran, *Pravna priroda upravnih ugovora*, Pravni život, br 11-12, 1993;
20. Turudić Marko, *Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku*“, Sveske za javno pravo, 34/2018;
21. Vukićević Petković Milica, *Upravni ugovori*, Ekonomski signali, volumen 10, broj 2; 2015.



Pravni propisi

1. Nacrt zakona o javno-privatnom partnerstvu Federacije Bosne i Hercegovine; Dostupno na: <https://fmeri.gov.ba/media/2129/hrv-nacrt-kona%C4%8Dna-verzija-zakon-o-jpp.pdf>
2. *Zakon o javnim nabavkama*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 39/14 i 59/22;
3. *Zakon o javnim službama*, Službeni glasnik Republike Srbije, 42/91, 71/94, 79/05 – dr. zakon, 81/05 – ispr. dr. zakona, 83/05 – ispr. dr. zakona i 83/14 – dr. zakon;
4. *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 43/23;
5. *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*, Službene novine Tuzlanskog kantona, br. 19/17 i 14/19;
6. *Zakon o koncesijama*, Službene novine Federacije BiH, br. 40/02 i 61/06;
7. *Zakon o koncesijama*, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 27/11, 33/12 - odluka US, 15/13 i 1/22;
8. *Zakon o koncesijama*, Službeni glasnik Republike Srbije, 55/03;
9. *Zakon o koncesijama*, Službene novine Tuzlanskog kantona broj: 5/04, 7/05, 6/11, 1/13, 11/14, 12/16, 14/17 i 10/18;
10. *Zakon o obligacionim odnosima*, Službeni list SFRJ, broj 29/78, 39/85 i 45/89 - odluka USJ i 57/89, Službeni list RBiH, broj 2/92, 13/93 i 13/94; Službeni list SFRJ, broj 29/78, 39/85 i 45/89 - odluka USJ i 57/89, Službeni glasnik RS, broj 17/93 i 3/96;
11. *Zakon o obveznim odnosima*, Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11;
12. *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09;
13. *Verwaltungsgerichtsordnung, Bundesgesetzblatt I*, s. 686/1991. i 2840/2007.

DEFICIENCIES IN THE LEGISLATION OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Edina Šehrić, PhD, Associate Professor

University of Tuzla, Faculty of Law

e-mail: edina.sehric@untz.ba

Admir Selesković, Master of Law

University of Tuzla, Faculty of Law

e-mail: admir.seleskovic@untz.ba

Mirel Mujkanović, Master of Law

Elektroprivreda BiH d.d. – Sarajevo

e-mail: mujkanovic_mirel@hotmail.com

ABSTRACT

*The specificity of administrative contracts is reflected through the entities that conclude them, through the realization of a certain public interest, that is, the subject of the contracts, but also through the norms that regulate them. Therefore, it can undoubtedly be said that administrative contracts are a special type of contracts that differs from civil contracts. Their specificity is also visible through legal protection in the process of their conclusion and execution. Such legal protection in Bosnia and Herzegovina can be achieved in two types of procedures, which are regulated by different legal norms, but also for which different authorities are responsible. Administrative protection as the first form of protection is characterized by the right to appeal as a regular legal remedy, which is usually carried out according to the provisions of the Law on Administrative Procedures or the provisions of *lex specialis* such as the Law on Public Procurement, the Law on Concessions or the Law on Public-Private Partnerships, when such provisions are provided by the aforementioned laws. Judicial protection of administrative contracts is achieved before competent courts, where the most common form of protection is an administrative dispute.*



It is interesting to mention that disputes regarding administrative contracts are resolved before courts of general jurisdiction in Bosnia and Herzegovina.

Keywords: *administrative contracts, administrative protection, judicial protection, right to appeal, administrative dispute*

