Utjecaj suvremenih okolnosti na izmjene cijena kod ugovora o građenju: pravna analiza i mehanizmi prilagodbe

Perić, Patricija

Master's thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:446584

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-18**

Repository / Repozitorij:

Repository Faculty of Law University of Zagreb

zir.nsk.hr

dabar
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Katedra za trgovačko pravo i pravo društava

Patricija Perić

UTJECAJ SUVREMENIH OKOLNOSTI NA IZMJENE CIJENA KOD UGOVORA O GRAĐENJU: PRAVNA ANALIZA I MEHANIZMI PRILAGODBE

Diplomski rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Tomislav Jakšić

Zagreb, travanj 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Patricija Perić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada, da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Patricija Perić

Sadržaj

1. UVOD 2
1.1. Uvodna riječ 2
1.2. Pravni izvori prava građenja 2
2. OPĆENITO O UGOVORU O GRAĐENJU 3
2.1. Oblik ugovora o građenju 4
2.2. Bitni sastojci ugovora o građenju 4
3. UGOVOR O GRAĐENJU U SUVREMENIM OKOLNOSTIMA 5
3.1. Određivanje cijene radova 7
3.2. Izmjena cijene 9
3.3. Institut promijenjenih okolnosti 10
4. POSEBNE UZANCE O GRAĐENJU 14
4.1. Nove Posebne uzance o građenju 14
4.2. Analiza ključnih instituta Posebnih uzanci o građenju 15
5. KLAUZULE ZAŠTITE I PRILAGODBE CIJENA 19
5.1. Načelo monetarnog nominalizma 19
5.2. Pojam i funkcija klizne skale 20
5.3. Pojam i funkcija indeksne klauzule 23
6. UGOVOR O GRAĐENJU U POSTUPKU JAVNE NABAVE 24
6.1. Mogućnost izmjene ugovora o javnoj nabavi 24
6.2. Međuodnos ZOO-a i ZJN-a 29
6.3. Zaključci Vlade Republike Hrvatske 30
7. ZAKLJUČAK 3231
POPIS LITERATURE 33

1. UVOD

1.1. Uvodna riječ

U kontekstu današnje građevinske industrije, ugovor o građenju predstavlja ključnu ulogu u definiranju odnosa između investitora i izvođača radova. Kada govorimo o ugovoru o građenju, riječ je o pravnom instrumentu koji postavlja okvir za realizaciju građevinskih projekata, a njegova preciznost ključna je za ublažavanje, ali i za izbjegavanje potencijalnih nesporazuma i pravnih izazova s kojima se, osobito danas, u ovim suvremenim okolnostima, suočavamo.

Proteklih su godina suvremene okolnosti, poput globalne pandemije, ratnih sukoba i prirodnih katastrofa, značajno utjecale na građevinsku djelatnost. Pandemija je, primjerice, prouzrokovala brojne poremećaje u opskrbnom lancu materijala, poteškoće u radu zbog mjera socijalne udaljenosti, dok su s druge strane eskalirali i ratni sukobi između Rusije i Ukrajine te također izazvali poteškoće u izvođenju radova predviđenih ugovorom o građenju zbog povećanja troškova njihova izvođenja. [MOU1][32]Ovi događaji su imali dubok utjecaj na ugovore o građenju, stvarajući potrebu za njihovom prilagodbom kako bi se odgovorilo na neočekivane izazove.

U ovom ću se istraživanju usmjeriti na proučavanje ključnih pravnih izvora koji oblikuju područje građevinskog prava te pravnu prirodu ugovora o građenju. Cilj rada je pružiti dubinsku analizu i procjenu učinkovitosti pravnih propisa koji su poslužili kao osnova za ugovore o građenju u ovim suvremenim okolnostima te na koji način je došlo do razvoja novih pravnih propisa za njihovu regulaciju.

1.2. Pravni izvori prava građenja

Iako su odredbe Zakona o obveznim odnosima (dalje u tekstu: „ZOO“) [MOU3]pravni okvir ugovora o građenju, koje određuju i samu definiciju ugovora, postoje razni izvori prava građenja i ne mogu se ograničiti samo na taj zakon. Uz ZOO, od značajnog utjecaja je Zakon o gradnji (dalje u tekstu: „ZOG“). Cilj ZOG-a nije stvaranje utjecaja na odredbe ZOO-a [MOU4]o ugovoru o građenju ili čak, izmjena njegovih odredbi, nego uređenje odnosa iz građevinske struke, kao što su projektiranje, građenje, uporaba i održavanje građevine te povezane upravne postupke, kako bi se osigurali temeljni zahtjevi za stručnošću u građevinskoj djelatnosti. Međutim, njegova se važnost za ugovor o građenju očituje naročito glede članka 199. kojim se ovlašćuju Hrvatska gospodarska komora i Hrvatska udruga poslodavaca da zajedno, uz

prethodnu suglasnost Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, utvrde i objave Posebne uzance o građenju, koje također predstavljaju važan izvor ugovora o građenju.

Osim toga, s obzirom na to da su odredbe ZOO-a u velikoj mjeri dispozitivne prirode, ključni izvori pravne regulative u području građevinskih poslova često su ugovori o građenju sklopljeni između ugovornih strana. Međutim, treba imati na umu obvezujuće propise koji se ponekad nalaze i u ZOO-u te ZOG-u, a ukoliko se ugovor o građenju sklapa u postupku javne nabave, u primjenu dolaze i odredbe Zakona o javnoj nabavi (dalje u tekstu: „ZJN"). Dodatno, u izvore prava građenja ulaze i Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje te Zakon o građevinskim proizvodima.

Kao izvor prava građenja u praksi se mogu pojaviti i Opći uvjeti građenja, poznati pod kraticom FIDIC. Predstavljaju skup pravila i procedura koji utvrđuju dužnosti, prava i odgovornosti naručitelja i izvođača radova, ali i drugih sudionika uključenih u građevinske projekte. Riječ je o Općim uvjetima koje izrađuje struka, sa svrhom reguliranja i pravnog uređenja odnosa među svim sudionicima radi pravilnog izvođenja radova. Na Opće uvjete FIDIC-a primjenjuje se načelo slobode ugovaranja, a kada su Opći uvjeti FIDIC-a sastavni dio nekog ugovora koji podliježe hrvatskom pravu, onda se na takav ugovorni odnos primjenjuju i odgovarajuće odredbe ZOO-a.[1]

2. OPĆENITO O UGOVORU O GRAĐENJU

Ugovor o građenju je jedan od najčešćih ugovora u poslovnom svijetu te stoga ima i značajnu pravnu važnost, budući da regulira prava i obveze između naručitelja i izvođača radova, često vezanih uz visoke cijene građevinskih projekata. Definiran je u članku 620. ZOO-a kao ugovor kojim izvođač preuzima obvezu izgradnje određene građevine na određenom zemljištu ili izvođenje drugih građevinskih radova na postojećoj građevini u ugovorenom vremenskom roku. S druge strane, naručitelj se obvezuje isplatiti ugovorenu cijenu za obavljeni posao.[2]

Iz navedene definicije, proizlazi niz njegovih ključnih karakteristika. Prije svega, riječ je o dvostranoobveznom ugovoru u kojem obje ugovorne strane preuzimaju određene obveze i odgovornosti kako bi ostvarile zajednički cilj, koji se očituje u uspješnom završetku

[1] Česić, Zlatko, Komentar Zakona o obveznim odnosima, Rijeka, 2021., str. 695.-696.
[2] ZOO, čl. 620.

građevinskog projekta. Investitor se obvezuje osigurati sredstva za izvođenje radova i isplatiti mu za to ugovorenu cijenu, dok se izvođač radova obvezuje izvršiti radove prema ugovorenim specifikacijama. Samim time, istaknuta je i sljedeća bitna karakteristika ugovora o građenju, a to je njegova naplativost. Iako je riječ o ključnoj karakteristici većine ugovora, ipak se kod ugovora o građenju očituje na složeniji način. Zbog visokih financijskih ulaganja u građevinske projekte, naplativost zahtijeva pažljivije razmatranje i posebne strategije kako bi se osiguralo stabilno izvršenje ugovornih obveza. Specifičnost ugovora o građenju ogleda se i u tome što je on povezan s nizom drugih ugovora koji imaju zajednički krajnji cilj, a to je, s jedne strane, uspješna izgradnja određenog objekta, a s druge strane, ostvarenje novčane koristi subjekata uključenih u proces realizacije projekta. Primjerice, ugovor o projektiranju prethodi ostalim ugovorima jer je njegova uspješna realizacija preduvjet za sklapanje daljnjih ugovora, uključujući ugovor o građenju. U tom kontekstu, ugovor o nadzoru također ima ključnu ulogu jer se njime osigurava stručni nadzor nad realizacijom projekta, sukladno specifikacijama utvrđenim u ugovoru o građenju. Dakle, iako svaki od ovih ugovora služi specifičnoj svrsi, zajedno doprinose konačnom cilju.[3]

2.1. Oblik ugovora o građenju

U hrvatskom pravnom sustavu i ugovornom pravu, ugovor o građenju predstavlja varijantu ugovora o djelu, no zbog posebne važnosti građevinskih projekata, on se razvio u samostalan ugovor. Važno je razlikovanje između ugovora o građenju i ugovora o djelu, posebice zbog razlike u formi njihova sklapanja. Ugovor o građenju uvijek je strogo formalni ugovor i sklapa se u pisanom obliku, za razliku od ugovora o djelu za kojeg nije nužan pisani oblik. Za jasno razumijevanje razlike između ova dva tipa ugovora, ključno je razmotriti opseg građevinskih radova koji se obavljaju. Ugovor o građenju primjenjuje se na izgradnju većih i složenijih građevina poput mostova, tunela, cesta, kanalizacija, željezničkih pruga itd. S druge strane, za građevinske radove manjeg opsega, poput izvođenja hidroizolacije podruma, soboslikarskih radova i sl., dovoljan je ugovor o djelu.[MOU5][4]

2.2. Bitni sastojci ugovora o građenju

Iz članka 620. stavka 1. ZOO-a proizlazi da su ključni elementi ugovora o građenju određena građevina koja se gradi ili drugi građevinski radovi koje treba izvesti na postojećoj

[3] Vukmir, Branko, Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, Zagreb, 2009. str. 4
[4] Rajčić, Davor; Nikšić, Saša, Uvod u građevinsko pravo, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagora-Zagorje, Zagreb, 2008. str. 163.

građevini ili zemljištu (tj. predmet ugovora), zemljište na kojem se gradi, projekt prema kojem se gradi, ugovoreni rok za izvršenje radova te ugovorena cijena.[5] Međutim, nije jasno navedeno koji od tih elemenata su nužni za valjanost ugovora o građenju.[6] Iz brojnih sudskih odluka proizlazi da su samo građevina i cijena ključni elementi[7], a isto stajalište zauzima i pravna teorija.[8]

Ugovorne strane u ugovoru o građenju, kao i u svim ostalim ugovorima, dijele i suprotne i zajedničke interese. Kada govorimo o tim interesima, prije svega mislimo na predmet ugovora i cijenu. Zajednički interes leži u njihovoj suradnji prema istom cilju – izgradnji određenog objekta. Naručiteljev interes leži u potrebi za izgradnjom objekta koji će zadovoljiti njegove gospodarske i životne potrebe, dok je interes izvođača kroz svoj rad ostvariti odgovarajući prihod. Međutim, u području dogovaranja cijene, rizika i ostalih uvjeta ugovora, interesi ugovornih strana često se suprotstavljaju. Naručitelj teži izgradnji objekta uz minimalne troškove, dok izvođač nastoji postići što višu cijenu za izvođenje radova. U kontekstu ugovora o građenju, cijena nije samo nominalna vrijednost navedena u ugovoru, već ona ovisi o uvjetima ugovora i preuzetim rizicima. Svaki preuzeti rizik od strane izvođača ili naručitelja može se u budućnosti manifestirati kao trošak koji značajno utječe na konačnu cijenu. Cijena i rizik su ključni elementi prilikom formuliranja svake ugovorne odredbe jer se unutar takve odredbe kriju potencijalne situacije gdje rizik može biti više naglašen na jednoj od ugovornih strana.[9]

3. UGOVOR O GRAĐENJU U SUVREMENIM OKOLNOSTIMA

U posljednjih nekoliko godina, svijet se suočava s nizom suvremenih okolnosti koje su izazvale duboke promjene u globalnoj ekonomiji i dovele do neuobičajenih gospodarskih kretanja. Pandemija COVID-19, rat u Ukrajini, nedostatak radne snage, imigracijski valovi i klimatske promjene predstavljaju samo neke od ključnih faktora koji su utjecali na građevinsku industriju. Povećana potražnja za određenim resursima, poput čelika, drvne građe, bakra, aluminija i drugih sirovina, kao posljedica globalnih političkih napetosti i izazova s opskrbom,

[5] ZOO, čl. 620.
[6] Periša, Igor, Ugovor o građenju, Pravo u gospodarstvu: časopis za gospodarsko-pravnu teoriju i praksu 58(2019), 5. str. 785.
[7] Presuda VSRH Rev-192/07-2 od 19.travnja 2007., presuda VTSRH Pž-3149/13-3 od 17. svibnja 2013., rješenje VSRH Pž-1741/06-8 od 13. travnja 2010.
[8] Vidi: Eraković, Andrija, Ugovor o građenju, Zakonitost (45) 1991., , str. 1076.; Brkanić, Vlado, Građenje i nekretnine u prometu, Zagreb, rujan 2007. str. 102.; Rajčić, D., Građevinar 60 (2008) 7, str. 627.
[9] Vukmir, op. cit. (bilj. 3.), str. 7.

rezultirala je dramatičnim porastom cijena materijala. S druge strane, pandemija COVID-19 prouzrokovala je neizvjesnost u lancu opskrbe i ograničenja kretanja radne snage, što je dodatno kompliciralo izvođenje građevinskih projekata i dovelo do značajnih promjena u dinamici cijena određenih dobara i usluga.[10]

Osim toga, Hrvatsku su pogodila i dva razorna potresa koja su prouzročila značajnu materijalnu štetu te unesrećila brojne građane koji su bili prisiljeni privremeno ili trajno napustiti svoje domove. Ovi potresi rezultirali su povećanom potražnjom za izvođačima i kvalificiranim građevinskim radnicima kako bi se obnovila oštećena infrastruktura i objekti. Međutim, nedostatak domaće radne snage postao je očigledan, prisiljavajući naručitelje radova i izvođače na traženje alternativnih rješenja. Kao odgovor, hrvatski poslodavci su rješenje počeli nalaziti u stranim radnicima. Iako je to donekle riješilo problem nedostatka radne snage, istovremeno je prouzrokovalo nove probleme. Naime, podatci Hrvatske gospodarske komore pokazuju da je strani radnik 20 posto skuplji od domaćeg radnika. Traženje radnika, troškovi prevoditelja i izdavanja dozvola te učenje i stručna obuka, stvaraju dodatni trošak koji se ne može zanemariti. Navedeno se odražava i na cijene određene ugovorima o građenju.[11]

Ugovor o građenju suočavao se, i još uvijek se suočava, s brojnim izazovima, a izmjene cijena dovele su do niza pitanja u vezi s već sklopljenim, ali ne i ispunjenim ugovorima o građenju. Cjenovni poremećaji građevinskih materijala doveli su do aktivacije niza mehanizama propisanih, prije svega, ZOO-om, koji se u to vrijeme pokazao kao ključni pravni instrument za upravljanje nastalim situacijama, pružajući osnovne smjernice za regulaciju cijena radova. Također, ZOO propisuje i uvjete pod kojima su moguće izmjene cijena, a u ekstremnim situacijama čak i raskid ugovora.

Stanje uzrokovano povećanjem cijena materijala postalo je alarmantno, a graditeljski pothvat, koji je po svojoj prirodi uvijek razmjerno složen i povezan s nizom rizika i nepoznanica, u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: „RH“) reguliran je relativno jednostavnim, malobrojnim i ponekad nedostatnim zakonskim pravilima obveznog prava.[12] Za one koji su sklopili ugovore s javnim naručiteljima i ugovorili nepromjenjivost cijena, nagli porast cijena predstavljao je izuzetno otegotnu okolnost. U ovoj situaciji, pomoć je zatražena od Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, uključujući čak i traženje proglašenja više sile (*force*

[10] Markovinović, Hrvoje, Izmjena cijene u ugovoru o građenju. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, 2/2023, str. 495.
[11] Za više vidi: Hrvatska gospodarska komora (hgk.hr)
[12] Milotić, Ivan, Nove Posebne uzance o građenju i neke dvojbe (pojam, primjena, promijenjene okolnosti, fiksna cijena, povećanje cijena, ugovorna kazna), Pravo i porezi, Zagreb, 2022., br. 1/22. str. 21

majeure). [MOU6][37]Iako se gospodarstvo RH temelji na načelu tržišne ekonomije te u skladu s tim, Vlada RH u normalnim okolnostima ne regulira cijene na tržištu, ipak je intervenirala kako bi se taj važan problem riješio. U tu svrhu, u lipnju 2022. godine, donesen je Zaključak o ublažavanju posljedica globalnog poremećaja na tržištima građevinskih materijala i proizvoda, o kojem će se detaljnije raspravljati u ovome radu[MOU8][39]. Također, od izuzetnog značaja su i nove Posebne uzance o građenju, objavljene i utvrđene od strane Hrvatske gospodarske komore i Hrvatske udruge poslodavaca 13. prosinca 2021. godine. Ove uzance rezultat su analize svih poteškoća s kojima se građevinski sektor suočavao posljednjih nekoliko godina te se njima reguliraju moguće i slične situacije u budućnosti. Njihov doprinos posebno dolazi do izražaja budući da se smatra da su prethodna zakonska rješenja nejasna, neprecizna i prožeta nedovoljno određenim pravnim standardima. O ovim uzancama će također biti više riječi u nastavku rada.[MOU10]

3.1. Određivanje cijene radova

Cijena radova u kontekstu građevinskih projekata, obuhvaća različite elemente koji zajedno predstavljaju ukupnu naknadu koju naručitelj mora platiti izvođaču za izvršene radove. To uključuje troškove materijala, transporta, održavanja gradilišta, plaća radnika te druge nužne izdatke za realizaciju projekta. Osim toga, potrebno je uzeti u obzir rizike i neočekivane troškove koji nisu bili predviđeni prilikom sklapanja ugovora.

Zakon o obveznim odnosima propisuje dva temeljna načina određivanja cijene. Prvi način je ugovaranje jedinične cijene, temeljeno na jedinici mjere za dogovorene radove. Drugi način je ukupno ugovorena cijena, definirana kao ukupan iznos za sve radove na građevini.[13] Ugovaranje jediničnih cijena, najčešći je pristup kod velikih investicijskih radova. Cijena se određuje po određenoj jedinici, poput kubičnog ili kvadratnog metra, težine, komada, po jedinici vremena i slično. Konačna cijena rezultat je množenja jedinične cijene s količinom izvedenih radova. Jedinične cijene redovito su konačne, tako da eventualno povećanje cijene elemenata na temelju kojih je određena cijena radova ne ide u korist izvođača, dok eventualno smanjenje ide u njegovu korist.[14] S druge strane, ukupno ugovorena cijena, poznata još kao „paušalna“ ili „lump sum“ cijena[15], određuje se za izvršenje cjelokupnog posla na određenoj građevini u ukupnom iznosu. Za ugovaranje paušalne cijene za određene građevinske radove, nužno je precizno odrediti koje radnje će se izvoditi. Količine se više ne mjere te smanjenje ili

[13] ZOO, čl. 625.
[14] Česić, op. cit. (bilj. 1.), str. 710.
[15] Vukmir, op. cit. (bilj. 3.), str. 539.

povećanje – količina ne utječu na ugovorenu cijenu. Ovim pristupom pruža se sigurnost naručitelju da promjene u količinama neće utjecati na ugovorenu cijenu.[16] Neki, pak, smatraju da je ugovaranje paušalne cijene isto što i ugovor „ključ u ruke". Međutim, tu postoji razlika. Kod ugovora „ključ u ruke" naglasak je na cjelokupnosti obveza izvođača, dok se paušalna cijena odnosi isključivo na ukupnu cijenu opisanih radova. Je li kod paušalne cijene preuzeta i odgovornost za kompletnost i funkcionalnost nekog objekta, pitanje je samog ugovora. Iako su ugovori „ključ u ruke" često ugovoreni s paušalnom cijenom, ta dva pojma nisu uvijek međusobno zamjenjivi.[17]

Ne treba zaključiti kako su navedena dva načina određivanja cijene jedina moguća ugovorna opcija. Moguće je ugovoriti cijenu i na druge načine koji ju čine određenom ili odredivom. U ugovorima o građenju, uobičajeno je da izvođač specificira svoje cijene u troškovniku, odnosno proračunu. Troškovnik se sastavlja na temelju podloge koju obično priprema naručitelj i koja se najčešće naziva „dokaznica količina". U toj su dokaznici nabrojane sve vrste radova i isporuka za koje se očekuje da će biti potrebno izvesti. Ponuda na temelju proračuna može biti prezentirana na tri načina: kao približni i neobvezni proračun, proračun bez izričitog jamstva za njegovu točnost, ili kao proračun s izričitim jamstvom za njegovu točnost. Približni proračun služi kao okvirna procjena mogućih troškova neke gradnje te nije temeljen na preciznoj kalkulaciji. On pruža samo orijentaciju naručitelju i ne predstavlja nikakvu obvezu izvođača te nema jamstvo za točnost. S druge strane, proračun s izričitim jamstvom izvođača za njegovu točnost podrazumijeva da izvođač jamči da će konačna cijena radova biti u skladu s proračunom, bez mogućnosti traženja povećanja naknade, čak i ako su troškovi i napor za izvođenje radova bili veći od predviđenih. Ovo jamstvo, međutim, obuhvaća samo predvidive okolnosti, a ne i one koje izvođač nije mogao imati u vidu, poput troškova nastalih zbog kašnjenja naručitelja, ili zbog kašnjenja u dobivanju građevinske dozvole. Važno je istaknuti da ovo ne isključuje primjenu pravila o raskidu ili izmjeni ugovora zbog izmijenjenih okolnosti. Kod proračuna bez izričitog jamstva izvođača za točnost, izvođač ne jamči da će konačna cijena radova biti u skladu s proračunom, ali to ne znači da izvođač ne snosi nikakvu odgovornost za točnost proračuna. Načelno govoreći, izvođač može prekoračiti proračun bez jamstva samo ako se ono pokaže neizbježnim, ali je dužan odmah obavijestiti naručitelja o tome. U suprotnom, izgubit će pravo na povećanje troškova.[18]

[16] Česić, op. cit. (bilj. 1), str. 711.
[17] Vukmir, op. cit (bilj. 3.), str. 542. i 543.
[18] Vukmir, op. cit. (bilj. 3.), str. 534.-536.

U praksi postoje i dodatne varijacije, na primjer ugovaranje cijene na osnovi stvarnih troškova. Ovaj način ugovaranja cijene nije obuhvaćen ZOO-om, a pogodan je u ograničenom broju slučajeva, kada u početnoj fazi projekta nije moguće precizno odrediti opseg radova ili potrebne opreme. Glavni nedostatak ovog načina ugovaranja je što naručitelj radova snosi rizik svakog povećanja troškova, dok ostali sudionici, poput izvođača radova i savjetodavnih inženjera, imaju posredni interes da cijena bude što veća. Međutim, međunarodne financijske ustanove često se protive ovakvom načinu ugovaranja cijena zbog negativnih financijskih posljedica i nedostatka transparentnosti.[19]

3.2. Izmjena cijene

Jedna od ključnih tema u ugovorima o građenju je cijena radova, koja često podliježe promjenama uslijed različitih faktora kao što su inflacija ili promjene na tržištu. ZOO pruža određene smjernice u vezi s izmjenama cijena predviđenih ugovorom, posebice u situacijama kada ugovorne strane nisu ugovorile drugačije. Govorimo o promjenama koje su nastupile u razdoblju od sklapanja ugovora do njegova ispunjenja. Općenito, postoje dvije situacije u kojima može doći do izmjene cijene radova, ovisno o tome je li izvođač ispunio obvezu u ugovorenom roku ili nije. U prvoj situaciji, izvođač je ispunio svoju obvezu unutar predviđenog roka te ima pravo zahtijevati razliku u cijeni radova koja prelazi dva posto. Drugi scenarij nastaje kada izvođač svojom krivnjom ne izvrši radove u ugovorenom roku te u tom slučaju ima pravo zahtijevati samo razliku u cijeni radova koja bi trebala biti veća za više od pet posto, i to samo pod uvjetom da to povećanje nastupi do ugovorenog roka za izvršenje radova.[20] Budući da se ta zakonska pravila primjenjuju samo ako „*ugovorom glede izmjene cijene ne bi bilo predviđeno nešto drugo*"[21], ne bi trebalo biti dvojbi o tome da je riječ o dispozitivnim odredbama, koje ugovorne strane imaju mogućnost drugačije urediti.

Unatoč važnosti ugovora o građenju, pravni sustavi obično nemaju precizne regulative za njih, a mnoge zakonske odredbe su dispozitivne, ostavljajući ugovornim stranama slobodu ugovaranja uvjeta. Sve ove specifičnosti čine ugovor o građenju jedinstvenim i složenim, s obavezom ugovornih strana da pažljivo razmotre sve detalje kako bi osigurale dosljednost i izbjegle proturječnost u uvjetima ugovora.[22]

[19] Gorenc, Komentar Zakona o obveznim odnosima, Zagreb, 2005. str. 928.
[20] ZOO. čl. 626.
[21] Ibid.
[22] Vukmir, op. cit. (bilj. 3.), str. 5.

3.3. Institut promijenjenih okolnosti

Institut promijenjenih okolnosti, poznat i kao *„rebus sic stantibus"*, je duboko ukorijenjen u pravnu tradiciju te predstavlja pravni standard koji se primjenjuje u slučajevima kada se temeljni uvjeti u kojima je ugovor sklopljen značajno promijene nakon njegova sklapanja, na način koji dovodi do ozbiljne neravnoteže između ugovornih strana. Ovaj princip omogućuje ugovornim stranama da prilagode ili čak raskinu ugovor u slučaju nastupa izvanrednih i nepredvidivih okolnosti nakon sklapanja ugovora, koje rezultiraju pretjeranim gubitkom za jednu od ugovornih strana ili bi pretjerano otežale ispunjenje ugovornih obveza.[23]

Važno je napomenuti da primjena ovog instituta nije nimalo jednostavna. Sudski postupci u kojima se postupovne stranke pozivaju na klauzulu *rebus sic stantibus*, zahtijevaju pažljivu analizu konkretnih okolnosti svakog pojedinog slučaja. Sudovi moraju uzeti u obzir različite faktore, uključujući stupanj nepredvidljivosti, otežanosti i razmjera gubitaka koje promijenjene okolnosti uzrokuju jednoj od ugovornih strana. Iako institut promijenjenih okolnosti pruža važan instrument za pravedno upravljanje ugovornim odnosima, s obzirom na to da nudi mogućnost raskida ugovora, njegovoj primjeni se treba pristupiti ozbiljno i s velikim oprezom kako bi se zaštitilo jedno od temeljnih načela obveznog prava *„pacta sunt servanda"* – ugovori se trebaju poštivati. Dok *pacta sunt servanda*[24] naglašava važnost poštivanja ugovornih obveza, *rebus sic stantibus*[25] pruža mehanizam za prilagodbu i raskid ugovornih odnosa kada se okolnosti bitno promijene na način koji dovodi u pitanje izvršenje ugovora u skladu s prvotnim pretpostavkama. U tom smislu, ova dva načela zajedno čine temelj pravnog sustava koji istovremeno štiti stabilnost ugovornih odnosa i osigurava pravednost i pravičnost u nepredviđenim okolnostima.

Budući da u vrijeme sklapanja ugovora o građenju, nitko nije mogao predvidjeti krizu uzrokovanu pandemijom COVID-19, koja je poremetila lanac opskrbe i dovela nas u razdoblje velike neizvjesnosti i inflacije, čini se logičnim odmah primijeniti institut promijenjenih okolnosti propisan ZOO-om. Međutim, nije svaka promjena okolnosti koja se dogodi nakon sklapanja ugovora odmah i razlog za njegovu primjenu pa time institut promijenjenih okolnosti postaje predmet rasprave i raznih pitanja.

[23] ZOO, čl. 369.
[24] Klarić, Petar; Vedriš, Martin, Građansko pravo, NN, Zagreb, prosinac 2006. str. 381.
[25] Ibid. Str. 482.

S obzirom na potrebu prisutnosti izvanrednih i nepredvidivih okolnosti za aktivaciju ovog instituta, postavlja se pitanje je li ovdje uistinu riječ o nepredvidivim okolnostima. Razmatrajući ozbiljnost instituta promijenjenih okolnosti, važno je ozbiljno pristupiti i pojmu nepredvidivosti. Složenost i ozbiljnost pravnih poslova, poput ugovora o građenju, potiče na razmatranje nisu li ugovorne strane možda trebale uzeti u obzir moguću opasnost ovakvih rizika koji bi doveli do promjena cijena materijala. Ovo pitanje posebno je relevantno u kontekstu sklapanja ugovora putem postupka javne nabave. Uobičajeno je da ponuditelji uzmu u obzir rizik predvidivih i manjih povećanja cijena materijala. Međutim, globalne posljedice pandemije COVID-19 i rezultirajuće povećanje cijena sirovina uvjereno ne spadaju u uobičajene rizike koje bi ponuditelji mogli, postupajući s pažnjom dobroga gospodarstvenika, unaprijed predvidjeti u onoj mjeri u kojoj se to povećanje cijena stvarno i dogodilo.[26]

Također, bitno je pozivati se na isključivo one promjene koje značajno otežavaju ispunjenje obveze, što je u slučaju ugovora o građenju rezultiralo određenim problemima. S obzirom na to, druga nedoumica jest, je li inflacija kao uzrok povećanja cijena materijala, dovoljno otežala ispunjenje ugovora o građenju da opravda aktivaciju instituta promijenjenih okolnosti, odnosno zahtjev za raskid ili izmjenu ugovora. ZOO ne precizira situacije koje dovode do promjene ili raskida ugovora, a o tom pitanju postoje i različita stajališta koja dodatno otežavaju situaciju.[27] Ni sudska praksa nije konzistentna u vezi s inflacijom kao okolnosti koja bi uzrokovala promjenu ili raskid ugovora. Vrhovni sud Republike Hrvatske je nedavnom odlukom zauzeo kompromisni stav, ističući da se visoka stopa inflacije treba procjenjivati od slučaja do slučaja kada se koristi kao razlog za promjenu ili raskid ugovora zbog promijenjenih okolnosti.[28] Također, iz sudske prakse vidljivo je da većina presuda naginje stavu da činjenice na koje se strane u postupku pozivaju, obično ne zadovoljavaju kriterije promijenjenih okolnosti [MOU11]u smislu propisanih odredbi ZOO-a. Ona pokazuje da se klauzula *rebus sic stantibus* primjenjuje iznimno, kao krajnje sredstvo, što ukazuje na rijetkost njezine primjene u praksi.[29] S druge strane, stručnjaci smatraju da je utjecaj pandemije na opskrbne lance toliko dubok i širok da bi mogao i trebalo opravdati i aktiviranje odredbi više sile.[30] Međutim, aktivacija klauzule više sile može biti predmet rasprave zbog njezinih posljedica na ugovorne obveze. Dok viša sila može dovesti do automatskog prestanka ugovora kao da nikad nije ni postojao, klauzula *rebus*

[26] Kuhar, Maja, Mogućnosti izmjene ugovora o javnoj nabavi zbog posljedica pandemije COVID-19, Pravo i porezi, Zagreb, 2021., br. 10/21. str. 4.
[27] Eraković, Andrija, Godišnjak 17, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 2010. str.125-132.
[28] Rev-1656/99, od 9.ožujka 2000.
[29] Milotić, op. cit. (bilj. 15.), str. 26.
[30] Bogdan, Anđela, Utjecaj koronavirusa na građevinski sektor u Hrvatskoj, Građevinar 4/2020, str. 381.

sic stantibus omogućuje njegovu izmjenu, a samo podredno i njegov raskid. U tom kontekstu, pozivanje na *rebus sic stantibus* čini se prikladnijim jer je u većoj mjeri usklađeno s načelom *pacta sunt servanda*. Dodatno, uspoređujući ova dva mehanizma, bitna razlika leži i u zahtjevima koji se postavljaju pred ugovorne strane. Za razliku od više sile, koja zahtijeva da ispunjenje ugovornih obveza postane u potpunosti nemoguće, *rebus sic stantibus* predviđa situacije u kojima je ispunjenje još uvijek moguće, ali znatno otežano. S obzirom na to da su posljednjih godina mnogi ugovori o građenju doživjeli značajno otežavajuće okolnosti koje nisu dovele do potpune nemogućnosti ispunjenja, oslanjanje na *rebus sic stantibus* čini se razumnijim pristupom.

Kod ugovora o građenju, analizirajući institut promijenjenih okolnosti[MOU12], treba uzeti u obzir i odredbe članka 627. ZOO-a o nepromjenjivosti cijena prema kojemu, iako naručitelj i izvođač radova ugovore da se cijena radova neće mijenjati, u slučaju povećanja cijena elemenata, izvođač ipak može zahtijevati izmjenu cijene radova ako je u međuvremenu bez njegova utjecaja nastupilo povećanje cijena elemenata u tolikoj mjeri da bi konačna cijena radova trebala biti veća za više od deset posto[MOU13][314]. To znači da izvođač, unatoč prethodno ugovorenoj klauzuli o nepromjenjivosti cijene, svakako i dalje ima pravo zahtijevati izmjenu cijene radova. Međutim, navedeno pravo dolazi u primjenu samo kada povećanje troškova premašuje granicu od deset posto.[31] Dakle, polazeći od općih načela ZOO-a, odredbe članka 627. ZOO-a odražavaju primjenu načela jednakih vrijednosti uzajamnih činidaba. Ovo načelo institucionalizirano je i u institut promijenjenih okolnosti, predviđen člancima od 369. do 373. ZOO-a. Moguće je primijetiti paralelu između ova dva instituta s obzirom na njihov zajednički cilj, a to je očuvanje jednake vrijednosti uzajamnih činidaba između ugovornih strana.[32] Bez intervencije zakonodavca postavljanjem praga od deset posto kod ugovora s klauzulom o nepromjenjivosti cijena, moglo bi doći do značajnog narušavanja ravnoteže između ugovornih strana. Postavljanjem praga, nastoji se održati određena ravnoteža između ugovornih strana i jednakost u uzajamnim obvezama. S druge strane, institut promijenjenih okolnosti također se oslanja na istom načelu, omogućujući ugovornim stranama prilagodbu ugovora u skladu s novonastalim okolnostima. Na taj način osigurava se da nijedna ugovorna strana ne bude u nepovoljnijem položaju. Promatrajući odredbu o nepromjenjivosti cijena, moglo bi se zaključiti kako je Zakonom postavljen stupanj promijenjenih okolnosti za deset posto. U skladu s navedenim, moglo bi se interpretirati da odredbe članka 627. ZOO-a donekle odražavaju bit

[31] ZOO, čl. 627.
[32] Jakelić, Dinko, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 13, 2006., str. 475.

instituta promijenjenih okolnosti na konkretnom pojedinačnom ugovornom odnosu, što je u ovom slučaju ugovor o građenju.[33] Međutim, iako odredba o nepromjenjivosti cijene i institut promijenjenih okolnosti dijele zajednički cilj očuvanja načela jednakosti uzajamnih činidaba, ne bi trebalo biti sumnje da se nastup promijenjenih okolnosti smatra značajnijim poremećajem nego što to predstavlja desetpostotna promjena cijene elemenata na temelju kojih je određena cijena građevinskih radova.[34] Razmatrajući odredbu o nepromjenjivosti cijene zajedno s institutom promijenjenih okolnosti, važno je spomenuti i Smjernice donesene od strane Hrvatske gospodarske komore u veljači, 2022. godine.[35] One pružaju preporuke izvođačima da se pozovu na institut promijenjenih okolnosti, predviđen člankom 369. ZOO-a, a s obzirom na mogućnost da promjena cijene za više od deset posto možda neće adekvatno pokriti sve rizike izvođača. Ipak, s obzirom na zaštitu koju izvođačima pruža članak 627. ZOO-a kod ugovorenih fiksnih, nepromjenjivih cijena, ne bi trebalo biti potrebe, niti mogućnosti, za pozivanje na predmetni institut. Izvođač temeljem članka 627. ZOO-a ima pravo na svako povećanje cijene preko deset posto. Ako je povećanje cijene zaista takvo da udovoljava uvjetima iz članka 369. ZOO-a, odnosno da je riječ o izvanrednim okolnostima koje su nastale nakon sklapanja ugovora, a koje se nisu mogle predvidjeti prije njegova sklapanja te da bi ispunjenje za jednu od ugovornih strana postalo pretjerano otežano ili bi joj nanijelo pretjerano veliki gubitak, u konkretnom slučaju kod ugovora o građenju postoji drugo sredstvo za izvođača, a to je upravo članak 627. ZOO-a. Stoga, pozivanje na članak 369. ZOO-a predstavljalo bi dvostruku zaštitu za koju se postavlja pitanje je li uopće opravdana. Bez obzira na postotak, bilo to 12% ili preko 40%, izvođač će uvijek imati pravo na razliku u cijeni koja prelazi 10%. Također, važno je napomenuti da se za primjenu članka 627. ZOO-a ne zahtijeva element nepredvidljivosti, za razliku od članka 369. ZOO-a koji se odnosi na promijenjene okolnosti.

S obzirom na to da ovakva inflacija i porast cijena građevinskih materijala nisu zabilježeni tijekom duljeg vremenskog razdoblja, primjena članka 627. ZOO-a bila je gotovo nevažna u praksi proteklih 30 godina. Posljednja iskustva s primjenom članka 627. ZOO-a vežu se uz početak devedesetih godina, kada se putem ugovorene klizne skale nakon završetka radova provodila kompenzacija u korist izvođača. Iako je članak 627. ZOO-a bio predmet različitih pravnih tumačenja od strane ministarstava i Vlade RH, kao nijedan članak zakona do sada, još

[33] Ibid.
[34] Markovinović, op. cit. (bilj. 10.), str. 510.
[35] Vidi više na: Smjernice za provedbu postupaka priznanja razlike u cijeni na temelju ugovora o građenju u slučajevima porasta cijena pojedinih građevinskih materijala i proizvoda, primjenom čl. 627. Zakona o obveznim odnosima uz primjenu Zakona o javnoj nabavi.

uvijek nisu pruženi odgovori na većinu pitanja koja se pojavljuju u praksi. Primjerice, ostaje otvoreno teoretsko pitanje je li navedena odredba ZOO-a kogentne ili dispozitivne prirode,[36]iako, prevladava stajalište da je ipak riječ o kogentnoj odredbi.[37]

Kao protuteža pravu izvođača na povećanje cijena, i naručitelju je omogućeno da zatraži smanjenje cijena ako su cijene elemenata, na temelju kojih je određena ukupna cijena radova, smanjile za više od dva posto. U slučaju ugovorene nepromjenjivosti cijena, naručitelj ima pravo na sniženje ugovorene cijene radova ako su se cijene elemenata, od kojih je sastavljena ukupna cijena radova, smanjile za više od deset posto u periodu od sklapanja ugovora do njegova ispunjenja od strane izvođača.[38] Analiza opravdanosti ovakvog uređenja prava na sniženje i povećanje cijena radova bit će izvršena u kasnijoj usporedbi s odredbama novih Posebnih uzanci o građenju.[MOU15][39]

4. POSEBNE UZANCE O GRAĐENJU

Uzance predstavljaju trgovačke običaje koje je nadležno državno tijelo formalno kodificiralo. Kroz kodifikaciju, nadležno tijelo utvrđuje usklađenost trgovačkih običaja sa zakonom, tehnički ih usklađuje i propisuje sankcije. U Republici Hrvatskoj, u skladu s člankom 199. ZOG-a, ovlast donošenja uzanci u sektoru graditeljstva, pripada Hrvatskoj gospodarskoj komori. Važno je napomenuti da donošenje uzanci nije normativna djelatnost jer tijelo koje ih utvrđuje nije ovlašteno za normativno djelovanje. Kao rezultat, uzance se oslanjaju na trenutačno stanje i formalno ne stupaju na snagu.[40]

4.1. Nove Posebne uzance o građenju

Donošenje novih Posebnih uzanci o građenju, od strane Hrvatske gospodarske komore (HGK) i Hrvatske udruge poslodavaca (HUP) 13. prosinca 2021. godine, označava značajan korak u pokušaju uspostavljanja ravnoteže u odnosu između naručitelja radova i izvođača[MOU16][317]. S obzirom na dugotrajnu stabilnost prethodnih uzanci o građenju, koje su ostale nepromijenjene više od 40 godina unatoč društvenim, političkim i pravnim promjenama, ovo je bila potrebna reakcija na dinamično stanje u građevinskom sektoru, posebice tijekom

[36] Kako primjenjivati odredbu ZOO-a o nepromjenjivosti cijena? | Novi informator
[37] Gorenc, op. cit. (bilj. 24), str. 934.
[38] ZOO, čl. 628. i 629.
[39] Opširnije o tome vidi poglavlje 4.
[40] Zubović, Antonija, Primjena trgovačkih običaja, Zb. Prav. Fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 27, br. 1, 307-343(2006), str. 311.

pandemije, koja je uzrokovala nagle promjene i visoku stopu inflacije. Iako se najava njihovog kodificiranja protezala kroz dulje vrijeme, zanimljivo je da je to ostvareno u trenutku suočavanja s izazovima pandemije COVID-19, razdoblju općih poremećaja na građevinskom tržištu.

Novim Posebnim uzancama o građenju, kao dodatnom regulativom, ali i prilagodbom postojećih dispozitivnih pravnih pravila, nastoji se olakšati prilagodba građevinskog sektora izazvanim okolnostima koje su obilježile prethodne godine, uzimajući u obzir nedostatak adekvatnih zakonskih propisa koji bi pružili odgovarajuća rješenja. Ključne promjene u odnosu na ZOO uključuju definiranje nepredviđenih radova, jasnije određivanje vrsta ugovaranja i promjena u cijeni radova te sniženje praga rizika za klauzulu „fiksna cijena". Nadalje, unaprijeđeno je uređenje situacija poput završetka radova i primopredaje te pitanja raskida ugovora. Posebno, uzancama su pobliže predviđene situacije koje mogu aktivirati institut promijenjenih okolnosti, što s obzirom na konkretnu problematiku, predstavlja bitnu razliku u odnosu na restriktivni i nedovoljno određeni pristup tom institutu predviđen ZOO-om.[41]

4.2. Analiza ključnih instituta Posebnih uzanci o građenju

Za razliku od ograničenog oslonca koji ZOO pruža izvođačima u zaštiti njihovih interesa, nove Posebne uzance o građenju oblikovane su na drugačiji način. One prilagođavaju mehanizme iz ZOO-a i donose nova specifična rješenja s posebnim naglaskom na zaštitu izvođača.[MOU18][319][320]

S obzirom na kontinuirane promjene u građevinskoj industriji, posebno one uzrokovane neočekivanim događajima proteklih godina, naglasak je primarno na vremenskom aspektu u kojem često dolazi do cjenovnih poremećaja materijala. Za razliku od ZOO-a, koji "ograničava" izvođače na traženje izmjena cijena samo ako su se promjene dogodile između sklapanja ugovora i njegova ispunjenja[42], nove Posebne uzance o građenju proširuju taj vremenski okvir na razdoblje od davanja ponude do njegova ispunjenja[MOU21][322], pod uvjetom da su radovi izvedeni u ugovorenom roku.[43] Ovakvim pristupom pokušavaju se spriječiti potencijalni financijski gubitci izvođača uzrokovani iznenadnim promjenama cijena materijala koje su formirane prema tržišnom stanju već u trenutku davanja ponude. Međutim, ovaj pristup može se smatrati neopravdanim jer obveze za ugovorne strane nastaju tek sklapanjem ugovora, a ne

[41] Bogdan, Anđela, Nove posebne uzance o građenju potpora su investicijama. Građevinar 12/2021. str. 1245.
[42] ZOO, čl. 626.
[43] Posebne uzance o građenju, NN 137/2021. Uzanca br. 19.

pri davanju ponude. Razdoblje između davanja ponude i sklapanja ugovora uopće ne predstavlja ugovornu fazu i, s obzirom da nedostaje suglasnost volja, ne obvezuje. Budući da ponuda za sklapanje ugovora ima jednostrani pravni karakter koji obvezuje samo izvođača kao ponuditelja, a ugovor se sklapa tek pri njezinom prihvaćanju, uzimanje trenutka davanja ponude kao referentne točke može biti problematično. Stoga, smatram da je prikladnije uzeti trenutak sklapanja ugovora kao referencu, budući da su ugovorne strane do tog trenutka mogle pregovarati o sadržaju ponude. Situacija je nešto drugačija ako se ugovor o građenju sklapa kroz postupak javne nabave, o čemu će se govoriti malo kasnije. S druge strane, kritičari poput Gorenca i drugih ističu kritiku neopravdanosti takvih odredbi ZOO-a koje reguliraju promjene cijena građevinskih radova. Prema njihovom mišljenju, te odredbe ZOO-a ne uzimaju u obzir stvarne cijene po kojima su elementi nabavljeni i ugrađeni, već samo promjenu cijena koja je nastupila od sklapanja ugovora do njegova ispunjenja[MOU23].[324][325][44] To znači da, primjerice, ako su naručitelj i izvođač sklopili ugovor na pet godina, a došlo je do povećanja cijene pojedinog materijala nakon tri godine, izvođač bi imao pravo na povećanje cijene radova na temelju tog materijala, [MOU26][327]iako je materijal nabavljen i ugrađen po nižim cijenama prije njegova povećanja. Uzancama je to regulirano na drugačiji način. Uzancama je određeno da izvođač ima pravo na izmjenu ugovorene cijene samo za one radove koje je potrebno tek izvesti ili su izvedeni nakon povećanja cijena preko utvrđenih postotaka.[45] Ovakvo ograničenje predviđeno uzancama može osigurati da izvođači ne iskorištavaju fluktacije tržišnih cijena kako bi neopravdano povećali troškove izgradnje, što doprinosi stabilnosti i predvidljivosti u ugovornim odnosima.

Osim što se novim Posebnim uzancama pogoduje izvođačima proširujući relevantno vremensko razdoblje u kojemu može doći do promjene cijena materijala, Hrvatska gospodarska komora dodatno jača njihovu poziciju proširujući i sadržaj instituta promijenjenih okolnosti. U uzanci broj 18., predviđena je definicija promijenjenih okolnosti, bitno usklađena s onom iz ZOO-a, obuhvaćajući okolnosti koje se nisu mogle predvidjeti prilikom sklapanja ugovora i čije je nastupanje bilo neizbježno. Međutim, ZOO ne precizira njihov sadržaj kao što to čini stavak 3. uzance br. 18., koji navodi da se promijenjenim okolnostima osobito smatraju: „*mjere utvrđene aktima nadležnih tijela, promjena cijena građevinskih proizvoda/opreme/usluga na tržištu, uvjeti za izvođenje radova u zemlji ili vodi koji nisu predviđeni tehničkom dokumentacijom, prekoračenje roka gradnje radi izvođenja izvantroškovničkih radova*.“[46]

[44] Gorenc, op. cit. (bilj. 14), str. 936.
[45] Posebne uzance o građenju, NN 137/2021. Uzanca br. 19
[46] Posebne uzance o građenju, NN 137/2021. Uzanca br.18.

Stoga, vidljivo je da Komora propisuje promjene cijena materijala, koje se u vrijeme sklapanja ugovora nisu mogle predvidjeti i čije se nastupanje nije moglo izbjeći niti njihovo djelovanje otkloniti, kao automatski razlog za aktiviranje instituta promijenjenih okolnosti [MOU28]te precizira njihov sadržaj u odnosu na institut promijenjenih okolnosti predviđen ZOO-om[MOU29]. Ipak, treba razmotriti pravnu valjanost ovog instituta u okviru Posebnih uzanci o građenju, kao i općenito primjene trgovačkih običaja.

Za početak, bitno je razgraničiti subjektivnu i objektivnu teoriju primjene trgovačkih običaja. Prema subjektivnoj teoriji, trgovački običaji primjenjuju se samo ako su izričito ugovoreni ili propisani zakonom. S druge strane, prema objektivnoj teoriji, trgovački običaji će se primijeniti ako nisu u suprotnosti s kogentnim zakonskim odredbama ili sporazumom ugovornih strana. Drugim riječima, ako ugovorne strane ne žele primjenu istih, moraju to izričito isključiti, budući da se pretpostavlja da su svjesne potrebe za postupanjem u skladu s njima. Također, za procjenu uvjeta potrebnih za njihovu primjenu, važno je definirati tko se smatra trgovcem.[47] U tom smislu, primjenjuju se kriteriji iz članka 3. Zakona o trgovačkim društvima (dalje u tekstu: „ZTD“), prema kojima trgovac označava osobu koja „samostalno i trajno obavlja gospodarsku djelatnost radi ostvarivanja dobiti proizvodnjom, prometom robe ili pružanjem usluga na tržištu“. Važno je napomenuti da individualni poljodjelci nisu uključeni u kategoriju trgovca, dok se osobe koje obavljaju slobodna zanimanja, pod uvjetima propisanim posebnim propisima, smatraju trgovcima samo kada su takvim zakonima definirane kao takve.[48] Ova klasifikacija je bitna jer postavlja okvir za primjenu trgovačkih običaja u njihovim poslovnim odnosima. Budući da su Posebne uzance o građenju prihvaćeni trgovački običaji, bitno je da se ne suprotstavljaju osnovnim pravnim načelima. Međutim, problem se javlja u vezi s primjenom Posebnih uzanci o građenju, posebno u uzanci br. 1, a u odnosu na članak 12. stavak 4. ZOO-a, koji je obvezujuće prirode i koncipiran na subjektivnoj teoriji primjene običaja. Dok članak 12. stavak 4. ZOO-a [MOU30][331]isključuje automatsku primjenu ne samo trgovačkih običaja, već i svih pravnih običaja među sudionicima u obveznim odnosima koji nisu trgovci, nove Posebne uzance o građenju u uzanci br.1. propisuju njihovu automatsku primjenu na odnose između naručitelja i izvođača u građevinskim poslovima, bez obzira jesu li povezani trgovačkim, građanskim ili potrošačkim ugovorom. Time se izravno protive kogentnoj odredbi ZOO-a, što dovodi u pitanje kvalitetu novih Posebnih uzanci o građenju uopće.[49]

[47] Zubović, op. cit. (bilj. 40.), str. 313.
[48] ZTD, čl. 3.
[49] Milotić, op. cit. (bilj. 12.), str. 25.

Dodatno, analizirajući institut promijenjenih okolnosti, prof. dr. sc. Milotić tvrdi da je ovdje riječ o kogentnim odredbama ZOO-a[50] pa je upitna pravna valjanost proširene primjene instituta promijenjenih okolnosti unutar okvira novih Posebnih uzanci o građenju. S obzirom na to da se ZOO temelji na načelu dispozitivnosti, a uz to omogućuje ugovornim stranama da se unaprijed odreknu pozivanja na promijenjene okolnosti ako to nije protivno načelima savjesnosti i poštenja, nije jasan *ratio* ograničavanja ugovornih strana da same preciziraju konkretne promijenjene okolnosti budući da su kroz svoje iskustvo i praksu najbolje upoznate s mogućim izazovima. Međutim, potencijalna opasnost u vezi s novim Posebnim uzancama o građenju leži u nedovoljnim, pa čak i olako, konkretiziranim situacijama koje bi mogle pokrenuti primjenu klauzule *rebus sic stantibus*. Iz samih Uzanci o građenju, proizlazi da bi, na primjer, svaka *promjena cijena građevinskih proizvoda/opreme/usluga na tržištu*[MOU32][333][51] mogla biti osnovom za izuzeće od načela *pacta sunt servanda*. Navedeno bi moglo predstavljati potencijalan povod za beskonačne korekcije u obveznim odnosima, suprotno onome što je prvotno ugovoreno. Međutim, ako razmotrimo da je institut promijenjenih okolnosti predviđen ZOO-om kogentne prirode, onda uređenje ovog instituta putem uzanci ne predstavlja nikakvu opasnost od beskonačnih korekcija obveznih odnosa. To je zato što prema ZOO-u, uvjet za primjenu instituta promijenjenih okolnosti zahtijeva postojanje izvanrednih okolnosti koje bi učinile izvršenje ugovorne obveze pretjerano otežanim za ugovornu stranu ili bi joj prouzročile pretjerano veliki gubitak. Dok se promijenjene okolnosti u ZOO-u shvaćaju kao nešto iznimno, ekscesivno i rijetko, Uzance umanjuju njihovu vrijednost. Kompleksnosti koje proizlaze iz instituta promijenjenih okolnosti, zajedno s izazovima u njegovom adekvatnom pravnom normiranju, naglašavaju ozbiljnost ovog instituta. Njemu se treba pažljivo i oprezno pristupiti kako bi se osigurala zaštita načela *pacta sunt servanda*, čime se očituje važnost i težina predmetnog instituta u pravnom okviru.

Dodatno, u novim Posebnim uzancama o građenju, posebno u uzanci br. 22, regulira se pitanje fiksne cijene ugovora te mogućnost njezine izmjene u slučaju promijenjenih okolnosti. Uobičajeno je da ugovor o građenju sadrži odredbu o nepromjenjivosti cijene, koja predstavlja bitan sastojak tog ugovornog odnosa. Odredba o nepromjenjivosti cijene i prag od deset posto prema ZOO-u ima svoje prednosti i nedostatke, a procjena o tome je li navedeni prag previsok varira ovisno o konkretnim situacijama. Odredba o nepromjenjivosti cijene iz Posebnih uzanci o građenju inspirirana je drugačijim pristupom. Njezin cilj je zaštita izvođača kojemu je dana

[50] Ibid., str. 26.
[51] Posebne uzance o građenju, NN 137/2021. Uzanca br. 18.

mogućnost izmjene fiksne cijene u slučaju povećanja ili smanjenja troškova za više od tri posto uslijed promijenjenih okolnosti. Takav pristup, postavljajući prag od tri posto, koji je suviše nizak, stvara pravnu nesigurnost i otvara mogućnost narušavanja integriteta ugovora. Naime, ugovaratelji se oslanjaju na fiksnu cijenu kako bi planirali i proračunali svoje buduće obveze i troškove. Ovakva regulacija, naklonjena zaštiti izvođača, uz sve navedeno, rezultira neravnopravnošću odnosa između naručitelja i izvođača, što naravno ide na štetu naručitelja.[52]

Na temelju svega navedenog, može se zaključiti da postoje značajne razlike između pristupa zakonodavstva i Posebnih uzanci u reguliranju izmjena cijena kod ugovora o građenju. Nove Posebne uzance o građenju potiču kompleksne rasprave o ravnoteži ugovornog odnosa između izvođača i naručitelja. Iako je razumljivo da su ove Uzance osmišljene s ciljem zaštite izvođača, postoji opravdana zabrinutost da iste idu suviše na neopravdanu štetu naručitelja. Dodatno, nejasnost i suprotnost kogentnim odredbama ZOO-a, dovode u pitanje njihovu primjenu i pravnu valjanost uopće. Važno je razmotriti sve aspekte i posljedice ovih pristupa kako bi se osiguralo pravedno i uravnoteženo rješenje za sve ugovorne strane.

5. KLAUZULE ZAŠTITE I PRILAGODBE CIJENA

5.1. Načelo monetarnog nominalizma[MOU34][335]

Poznato je pravilo da činidba mora biti moguća, dopuštena i određena, odnosno odrediva.[53] Ako ugovor sadrži podatke s pomoću kojih se činidba može odrediti ili su strane ostavile trećoj osobi da ju odredi, tada govorimo o odredivosti činidbe.[54] Prema tome, za valjanost ugovora nije nužno da činidba u svom punom sadržaju i opsegu bude u potpunosti određena. Prije svega, ZOO se temelji na načelu dispozitivnosti, čime se podrazumijeva sloboda sudionika u prometu pri uređivanju obveznih odnosa, ako je to u okvirima postavljenim Ustavom, prisilnim propisima i moralu društva.[55] Prema tome, postoji autonomija ugovornih strana da samostalno dogovore i mehanizme kojima će učiniti odredivom neku činidbu. Ovo pravilo se odnosi na sve vrste činidbi, uključujući i one novčane. Međutim, kada se raspravlja o novčanim obvezama, ZOO uređuje kako se nositi s pitanjem njihove odredivosti, imajući u vidu mogućnost promjene vrijednosti novca tijekom vremena.[56] Prije nego se uđe u detalje na

[52] Milotić, op. cit. (bilj. 12.), str. 27.
[53] ZOO, čl. 269. st. 2.
[54] ZOO, čl. 272. st. 2
[55] ZOO, čl. 2.
[56] Markovinović, op. cit. (bilj. 10.), str. 496.

koji način se cijene mogu revidirati prema dodatnim pravilima ZOO-a, bitno je razumjeti temeljno načelo obveznog prava kada su u pitanju novčane obveze. Riječ je o načelu monetarnog nominalizma, prisutnom u svim pravnim sustavima, a u našem pravnom sustavu univerzalno je prihvaćeno i definirano u članku 21. ZOO-a.[57] Prema ovom načelu, kada se obveza sastoji od novčane činidbe, dužnik je dužan isplatiti točan iznos novčanih jedinica kako je navedeno u obvezi, osim ako zakon ne propisuje drugačije.[58] U tom kontekstu, ako ugovorne strane nisu unaprijed predvidjele zaštitne klauzule ili ako sam zakon ne regulira drugačije, ugovorena cijena ostaje nepromijenjena. Načelo monetarnog nominalizma zanemaruje mogućnost promjene vrijednosti novčane činidbe nakon što je ugovor sklopljen, kao i promjene vrijednosti elemenata cijene koji mogu utjecati na troškove izvršenja obvezne činidbe.[59] Ipak, važno je naglasiti da se načelo monetarnog nominalizma u obveznom pravu shvaća kao načelno, a ne apsolutno. To implicira da će biti primjenjivo samo ako ugovorne strane nisu izričito ugovorile drugačije i ako pravila obveznog prava dopuštaju takav specifični sporazum među ugovornim stranama.

S obzirom na naglu, dinamičnu i veoma izraženu fluktaciju cijena roba i usluga koja je zahvatila Republiku Hrvatsku, Europu, ali i cijeli svijet. primjećuje se sve veća potreba za odstupanjem od pravila monetarnog nominalizma. Stoga u poslovanju sve više dolaze do izražaja različiti mehanizmi ZOO-a koji u manjem ili većem opsegu omogućuju određeno odstupanje od općeg načela „*pacta sunt servanda"* s ciljem očuvanja jednake vrijednosti činidaba obiju ugovornih strana. U skladu s tim, poslovni subjekti sve više usmjeravaju svoju pažnju prema mehanizmima klizne skale i indeksne klauzule, jasno definirane ZOO-om kao vrste zaštitnih klauzula, a na koje zapravo upućuje i sam članak 21. istog zakona.[60]

5.2. Pojam i funkcija klizne skale

U suvremenom poslovnom okruženju, gdje su cijene sirovina i radne snage podložne čestim promjenama, uglavnom kao posljedica ponude i potražnje na svjetskim tržištima, izvođači građevinskih radova često se suočavaju s nemogućnošću kontroliranja takvih kretanja cijena. Jedan od glavnih razloga za revidiranje cijena je i inflacija, koja smanjuje kupovnu moć neke valute i posljedično dovodi do kontinuiranog rasta cijena različitih roba. Stoga je za izvođače građevinskih radova ključno osigurati se od naglih cjenovnih poremećaja te u takvim

[57] Vukmir, op. cit. (bilj. 3.), str. 561.
[58] ZOO, čl. 21.
[59] Markovinović. op. cit. (bilj. 10.), str. 497.
[60] Milotić Ivan, Indeksna klauzula, klizna skala i promjene cijena kod ugovora o građenju, Pravo i porezi, br.9/21. str. 39.-40.

situacijama, ugovaranje klauzule klizne skale predstavlja najčešći način zaštite vrijednosti ugovorenih cijena.[61]

ZOO uređuje kliznu skalu u članku 24. na sljedeći način: „*U ugovorima u kojima se jedna strana obvezuje izraditi i isporučiti određene predmete dopušteno je ugovoriti da će cijena ovisiti o cijeni materijala, rada i drugih čimbenika koji utječu na visinu troškova proizvodnje, u određeno vrijeme na određenom tržištu*[MOU36][337].“[62] Važno je istaknuti da to povećanje cijena nije nužno vezano uz specifičan trenutak ili tržište, već se može regulirati na način da se cijena prilagođava tijekom određenog razdoblja ili u relevantnim situacijama, poput podnošenja privremene situacije, kako bi odgovarala potrebama ugovornih strana. Takvo uređenje klizne skale nije se mijenjalo od 1978. godine. Ugovaranje klizne skale posebno se pokazuje pogodnim u vrijeme nestabilnosti i nepredvidivosti tržišta sirovina i radne snage.[63] Što se tiče zakonskog uređenja klizne skale u ugovorima o građenju, zakonodavac je napustio načelo monetarnog nominalizma i umjesto toga uveo odredbe koje imaju učinak klizne skale. Te odredbe automatski se primjenjuju na ugovore o građenju, čak i ako nisu izričito ugovorene te je odredba o kliznoj skali postala neizostavan dio takvih ugovora, *naturalia negotii*. Njezin sadržaj detaljno je opisan u člancima 626., 627. i 629. ZOO-a.[64]

Članak 626. regulira primjenu klizne skale u slučaju povećanja cijena elemenata potrebnih za izvođenje radova, članak 627. definira učinke povećanja cijena elemenata potrebnih za izvođenje radova u slučaju ugovorene fiksne cijene radova, dok članak 629. određuje sadržaj klizne skale u slučaju smanjenja cijena tih elemenata, neovisno o tome je li ugovorena nepromjenjivost cijena ili nije.[65] Razlozi koji su potaknuli zakonodavca da implementira ove odredbe nisu poznati. Iako bi se povećana prisutnost rizika povezanih s primjenom načela monetarnog nominalizma u obveznim odnosima trajnije prirode mogla smatrati motivom za takav pristup, teško je pronaći konzistentne razloge za ovakvo postupanje jer bi se u tom slučaju očekivalo da zakonodavac proširi primjenu klizne skale ili drugih zaštitnih klauzula i na druge trajnije ugovorne odnose, ali to nije slučaj. Ugovor o građenju ostaje izuzetak i u tom kontekstu.[66]

[61] Vukmir, op. cit. (bilj. 3.), str. 561.
[62] ZOO, čl. 24. .
[63] Milotić, op. cit. (bilj. 73.), str. 43.
[64] Markovinović, op. cit. (bilj. 10.), str. 500.
[65] ZOO, čl. 626., 627.,629.
[66] Markovinović, op. cit. (bilj. 10.), str. 503.

Odredbe ZOO-a koje određuju kliznu skalu kao prirodni sastojak ugovora o građenju izazivaju kontroverze, posebno u kontekstu njihove primjene. Na primjer, članak 626. ZOO-a propisuj[MOU38][339]e pravo izvođača koji nije u zakašnjenju, da, u slučaju povećanja cijena elemenata temeljnih za određivanje cijene radova, može zahtijevati povećanje cijene ako ta promjena prelazi prag od dva posto. S druge strane, ako je izvođač u zakašnjenju, a nastupilo je povećanje cijena elemenata u periodu između sklapanja ugovora i dana kad su radovi prema ugovoru trebali biti završeni, može tražiti povećanje cijene radova ako je veća za više od pet posto. Ovdje nije riječ o njegovom pravu da inzistira na promjeni ugovora, već o pravu da zahtijeva isplatu. Ipak, takve odredbe imaju dispozitivni karakter, pružajući ugovornim stranama mogućnost da ugovore alternativni mehanizam za prilagodbu cijena u takvim situacijama. Postoji kritika ovakvog zakonski propisanog pristupa kliznoj skali, posebice u vezi stavka. 2. ovoga članka koji određuje da izvođač koji kasni s radovima snosi dodatni rizik povećanja cijene elemenata do pet posto umjesto samo do dva posto porasta. Iz spomenute klauzule se može protumačiti da ovakva financijska sankcija pogađa izvođače u zakašnjenju samo ako je došlo do povećanja vrijednosti elemenata na temelju kojih je određena cijena radova.. Postoje mišljenja koja sugeriraju da zakonodavac ne uzima u obzir svrhu klauzule klizne skale kao uspostavljanja narušene ravnoteže između vrijednosti činidbe i protučinidbe te da ona ne bi trebala služiti kao sankcija ili privilegij bilo kojoj ugovornoj strani. Kritičari ovakvog pristupa tvrde da bi, ako zakonodavac želi financijski kazniti izvođača zbog zakašnjenja, ta sankcija trebala vrijediti uvijek za sve izvođače u zakašnjenju, a ne samo za one izvođače kod kojih je prije njihovog dolaska u zakašnjenje nastupilo određeno povećanje vrijednosti elemenata za izračun konačne cijene radova. Smatra se neopravdanim da ta financijska sankcija zahvaća izvođača koji je u zakašnjenju samo ako nastupi povećanje cijena elemenata za više od dva posto, a ne i onda ako se cijena uopće ne poveća ili poraste manje od toga. Dodatno, ovako formulirana odredba mogla bi imati smisla jedino ako bi se izvođač imao pravo pozivati i na povećanje cijene koje nastupi nakon njegovog dolaska u zakašnjenje, no to pravo izvođač nema temeljem odredbe članka 626. ZOO-a, pa ne bi smjelo biti mjesta ni ovoj odredbi kojom se na njega prebacuje dodatni rizik povećanja cijena u slučaju zakašnjenja.[67] Ovi argumenti su razumljivi s obzirom na specifičnosti spomenute odredbe. Međutim, važno je istaknuti da ZOO obuhvaća širok spektar situacija i predviđa različite mehanizme za rješavanje situacija u kojima izvođač kasni s ispunjenjem obveza, bez obzira na povećanje cijena radova. Jedan od tih mehanizama je institut ugovorne kazne. U skladu s člankom 350. stavkom. 1.,

[67] Markovinović, op. cit. (bilj. 10.), str. 504.

vjerovnik i dužnik mogu ugovoriti da će dužnik platiti vjerovniku određen novčani iznos ili pružiti drugu materijalnu korist u slučaju neispunjenja obveze, neurednog ispunjenja ili kašnjenja s njezinim ispunjenjem. Također, prema stavku 2. istog članka, ako ugovor ne predviđa drugačije, smatra se da je kazna ugovorena za slučaj da dužnik kasni s ispunjenjem obveze.[68] [MOU40]Postojanjem ovakvog mehanizma ugovorne kazne, zakonodavac pokazuje da itekako uzima u obzir i situacije u kojima izvođač može biti u zakašnjenju, čak i ako ne postoji povećanje cijena elemenata. Osim toga, dopušta ugovornim stranama da samostalno odrede visinu ugovorne kazne prema vlastitom nahođenju u konkretnim situacijama, čime se poštuje njihova stranačka autonomija. Dakle, moglo bi se zaključiti da je glavna svrha zakonske klizne skale predviđena člankom. 626. stavkom. 2. više usmjerena na održavanje ravnoteže između ugovornih strana nego na kažnjavanje izvođača u zakašnjenju, s obzirom na dostupnost drugih mehanizama propisanih ZOO-om. Postavljanjem praga od pet posto, zakonodavac samo uvodi određenu razinu odgovornosti za izvođača, potičući ga da isporuči radove u zadanim rokovima, dok istovremeno štiti naručitelja od značajnih i nepredvidivih financijskih opterećenja.

Kritičari predlažu zamjenu trenutnog pristupa kliznim skalama u ugovoru o građenju, predviđenog ZOO-om, drugačijim modelom. Prema njihovom prijedlogu, ugovor o građenju bi trebao biti podložan istim pravilima kao i ostali ugovori, primjenjujući načelo monetarnog nominalizma[69], što možda nije adekvatno s obzirom na specifičnosti takvih ugovora. Ugovori o građenju često uključuju dugoročne projekte s varijabilnim troškovima, što zahtijeva specifične mehanizme zaštite i prilagodbe. Klizne skale u ugovorima o građenju mogu pružiti određenu sigurnost i zaštitu izvođačima od nepredviđenih troškova i promjena cijena materijala te bi ukidanje tih klauzula moglo izložiti izvođače većem riziku i neizvjesnosti. Na taj način, osigurava se i provedba velikih infrastrukturnih projekata od velikih važnosti za RH, što svakako pozitivno doprinosi cjelokupnom gospodarstvu.

5.3. Pojam i funkcija indeksne klauzule

Uz kliznu skalu, indeksna klauzula također igra ključnu ulogu u mnogim ugovorima, posebno u kontekstu prilagodbe novčanih obveza promjenama u gospodarskim uvjetima. ZOO uređuje indeksnu klauzulu u članku 23. kao „*odredbu ugovora kojom se iznos novčane obveze u domaćem novcu veže za promjene cijena dobara, robe i usluga izraženih indeksom cijena*

[68] ZOO, čl. 350.
[69] Markovinović, op. cit. (bilj. 10.), str. 510.

utvrđenim od ovlaštene osobe.“ U Republici Hrvatskoj, tu ulogu trenutno obavlja Državni zavod za statistiku, kao državna upravna organizacija.

Indeksna klauzula ima za cilj omogućiti strankama ugovora da ublaže moguće nepovoljne posljedice koje proizlaze iz promjene vrijednosti novca u periodu od sklapanja ugovora i trenutka plaćanja. Hrvatski zakon dopušta ugovaranje indeksne klauzule, ali postavlja stroge kriterije za njezinu primjenu, kako bi se osiguralo da ispunjava određene obvezujuće uvjete. Prema čl. 23. ZOO-a, indeksna klauzula mora se pozivati na domaće indekse koji odražavaju cijene relevantnih dobara i usluga u RH, što znači da se mogu koristiti samo oni koji su službeno utvrđeni i objavljeni u RH za određeno razdoblje.

I indeksna klauzula i klizna skala rezultat su dogovora između ugovornih strana te se ne primjenjuju automatski u slučaju njihovog izostanka. S obzirom na to da su ugovori koji se sklapaju u okviru javne nabave uglavnom ugovori obveznog prava, suočavaju se s izazovima u očuvanju stvarne vrijednosti činidbe. Ova situacija je posebno izražena kod ugovornih odnosa koji su uspostavljeni prije i koji su koncipirani kao dugoročni, a ne sadrže indeksnu klauzulu ili kliznu skalu.[70]

6. UGOVOR O GRAĐENJU U POSTUPKU JAVNE NABAVE

6.1. Mogućnost izmjene ugovora o javnoj nabavi

U suvremenom poslovnom svijetu, ugovori o građenju igraju ključnu ulogu u realizaciji infrastrukturnih projekata, a jedan od često korištenih postupaka za sklapanje ovakvih ugovora jest postupak javne nabave. Ugovor o javnoj nabavi implicira prije svega da je u ulozi naručitelja subjekt koji je obvezan primjenjivati javnonabavne procedure i dužan poštovati temeljna načela javne nabave, kao što su načelo tržišnog natjecanja, transparentnosti i jednakog tretmana. Upravo ta načela predstavljaju ograničenja za javnog naručitelja u vezi s naknadnim izmjenama ugovora o javnoj nabavi radova.[71]

Prije svega, važno je definirati pojam javne nabave. Prema Zakonu o javnoj nabavi (dalje u tekstu: „ZJN“), to je proces nabavljanja robe, radova ili usluga putem ugovora kojeg sklapaju

[70] Milotić, op. cit. (bilj. 73.), str. 42.
[71] Sadrić, Tomislav, Izmjene ugovora o javnoj nabavi radova zbog rasta cijena građevinskog materijala, Pravo i porezi, br. 10/21., str. 47.

jedan ili više naručitelja [MOU41][342]s odabranim gospodarskim subjektima, bez obzira na to je li riječ o robi, radovima ili uslugama namijenjenima javnoj svrsi.[72]

Izmjene ugovora o javnoj nabavi, uslijed specifičnosti njihove pravne prirode, predstavljaju kontinuirani izazov kako za stručnjake u području javne nabave, tako i za praktičare koji moraju prilagođavati sklopljene ugovore konstantnim tržišnim i životnim promjenama. Nastavno će se razmotriti međusobni odnos relevantnih odredaba ZOO-a i ZJN-a, kako bi se utvrdile granice dopuštenih izmjena ugovorenih cijena u ugovorima o javnoj nabavi radova.

S obzirom na karakterističnost ugovora o javnoj nabavi, svako odstupanje javnog naručitelja od početnog ugovora, a koje bi se moglo smatrati izmjenom ugovora, ne smije biti izvan zakonskih okvira. Naime, javni naručitelj ovlašten je prihvatiti izmjenu ugovora o javnoj nabavi samo ako takva izmjena odgovara nekoj od šest dopuštenih pravnih osnova, predviđenih Direktivom 2014/24/EU i prenesenim u hrvatsko nacionalno zakonodavstvo kroz odredbe ZJN-a.[73]

Govoreći o izmjeni ugovora o javnoj nabavi, relevantne su odredbe članaka od 315. do 320. ZJN-a. Međutim, kada se raspravlja o nužnosti modificiranja ugovora o javnoj nabavi zbog posljedica pandemije COVID-19, potrebno je istaknuti da ZJN pruža jasan pravni okvir kroz koji otvara mogućnost prilagodbe ugovora o javnoj nabavi novonastalim i nepredvidivim okolnostima, uzimajući u obzir vrijednosti tih izmjena prema odredbama članaka 317. i 320. ZJN-a.[74]

Uobičajeno, javni naručitelj bi mogao pristati na izmjenu ugovorene cijene radova, ako bi takva izmjena bila obuhvaćena odredbom članka 315. ZJN-a. Ova odredba omogućuje promjenu ugovora o javnoj nabavi pod uvjetom da su takve promjene jasno, precizno i nedvosmisleno predviđene u dokumentaciji o nabavi putem odredbi o izmjenama ugovora.[75] Ovdje se zapravo radi o zakonskom pravilu koje omogućuje primjenu klauzula s kliznom skalom ili indeksnim klauzulama, no samo ako su takve klauzule bile već predviđene u dokumentaciji o nabavi. U ovom slučaju, promjena cijene u skladu s ugovorenom odredbom, predviđenom u dokumentaciji o javnoj nabavi, zapravo neće biti smatrana izmjenom ugovora u pravom smislu, već se može tumačiti kao dosljedna primjena ugovora, gdje se cijena radova utvrđuje prema unaprijed definiranoj i ugovorenoj formuli.[76]

[72] Zakon o javnoj nabavi, NN: 120/16, 114/22, čl. 1. st. 2.
[73] Sadrić, op. cit. (bilj. 71.), str. 47.
[74] Kuhar, op. cit. (bilj. 26.), str. 5.
[75] ZJN, čl. 315.
[76] Sadrić, op. cit. (bilj. 71.), str. 48.

Nadalje, promjena ugovorene cijene radova bi mogla biti odobrena u skladu s člankom 320. ZJN-a, pod uvjetom da ne mijenja cjelokupnu bit ugovora, da vrijednost promjene ne prijelazi europske pragove navedene člankom 13. ZJN-a i da vrijednost promjene ne prelazi petnaest posto prvobitne vrijednosti ugovora o javnoj nabavi radova.[77] Ovo se odnosi na situacije kada su kumulativno ispunjene sve tri pretpostavke.[78] Primjerice, ako dođe do promjene cijena elemenata na temelju kojih je određena cijena u ugovoru o javnoj nabavi za građenje, iako je ugovorena njezina nepromjenjivost, ipak bi ju bilo dopušteno promijeniti na način i u okviru ograničenja propisanih člankom 627. ZOO-a, pod uvjetom da takva promjena zadovoljava pretpostavke propisane člankom 320. ZJN-a. Dakle, u skladu s pretpostavkama iz članka 320. ZJN-a, bilo bi moguće izmijeniti cijenu ugovora o građenju koristeći posebne odredbe članka 627. ZOO-a, uz ograničenja propisana tim člancima. Ovo bi vrijedilo bez obzira na ugovorenu nepromjenjivost cijena, pod uvjetom da promjena ne prelazi petnaest posto prvotne vrijednosti ugovora o javnoj nabavi radova.

Međutim, ako se u ugovoru o građenju sklopljenom u postupku javne nabave, pojavi potreba za promjenom ugovorene fiksne cijene zbog povećanja cijena materijala izazvanih okolnostima koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti, poput globalnih poremećaja na tržištu uzrokovanih pandemijom COVID-19, takve situacije mogu biti smatrane i područjem primjene članka 317. ZJN-a.[79] Sukladno navedenom članku, omogućeno je da se ugovor do 50% prvotne vrijednosti ugovora može uvećavati ako je do potrebe za izmjenom došlo zbog okolnosti koje pažljiv naručitelj nije mogao predvidjeti te da se izmjenom ne mijenja cjelokupna priroda ugovora.[80] Važno je istaknuti da je na naručitelju posebna odgovornost temeljito pratiti okolnosti svakog pojedinačnog ugovora i promjena koje se odvijaju. Prije nego što se suglasi s eventualnim povećanjem cijena putem izmjene ugovora o javnoj nabavi, naručitelj bi trebao detaljno istražiti sve okolnosti na koje se poziva druga ugovorna strana.[81] Potrebno je posebno uzeti u obzir prvu pretpostavku članka 317. ZJN-a koja kao uvjet za izmjenu ugovora zahtijeva okolnosti koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti.[82] Ovaj kriterij detaljnije je objašnjen u uvodnoj izjavi 109. Direktive 2014/24/EU, prema kojoj „*Javni naručitelji mogu biti suočeni s vanjskim okolnostima koje nisu mogli predvidjeti u trenutku dodjele ugovora, posebno ako će za izvršenje ugovora biti potrebno duže razdoblje. U tom slučaju potreban je određeni stupanj fleksibilnosti*

[77] ZJN, čl. 320.
[78] Sadrić, op. cit. (bilj. 71.), str. 48.
[79] Kuhar, op. cit. (bilj. 26.), str. 8.
[80] ZJN, čl. 317.
[81] Kuhar, op. cit. (bilj. 26.), str. 6
[82] Sadrić, op. cit. (bilj. 71.), str. 48.

kako bi se ugovor prilagodio tim okolnostima bez provođenja novog postupka nabave. Pojam nepredviđenih okolnosti podrazumijeva okolnosti koje nisu mogle biti predviđene usprkos temeljnoj pripremi prvotne dodjele od strane javnog naručitelja, uzimajući u obzir sva dostupna sredstva, narav i obilježja određenog projekta, dobru praksu u određenom području te potrebu osiguravanja prikladnog odnosa između sredstava potrošenih na pripremu dodjele i njezinu predviđenu vrijednost."[83] Iz navedenog, jasno je da se koncept nepredvidivih okolnosti odnosi na vanjske faktore koji utječu na javne naručitelje te bi im trebalo tolerirati određeni stupanj fleksibilnosti i mogućnost izmjene ugovora o javnoj nabavi. S druge strane, postoje gledišta koja tvrde da su posljedicama ovakvih povećanja cijena neposredno izloženi izvođači radova, a ne javni naručitelji te potiču na razmatranje je li nagli porast cijena građevinskog materijala stvarno vanjski i nepredvidljiv faktor koji pogađa javne naručitelje.[84] Međutim, smatram da se ne smije zanemariti činjenica da i javni naručitelji mogu biti izravno zahvaćeni posljedicama cjenovnih poremećaja ako odluče samostalno nabaviti građevinski materijal, umjesto da to prepuste izvođačima radova. Iako je uobičajeno da to obavljaju izvođači radova, ne slažem se s tvrdnjom da su posljedice povećanja cijena materijala isključivo teret za izvođače, jer u tom slučaju neizravno zahvaćaju i javne naručitelje, budući da će oni morati nadoknaditi te dodatne troškove izvođačima radova. Stoga, pristup ovakvim zakonskim odredbama zahtijeva pažljivo razmatranje i opreznu interpretaciju.

Konačno, mogućnost izmjene cijene ugovorenih radova obuhvaćena je i člancima 319. i 321. ZJN-a, koji se trebaju promatrati zajedno. Ovi članci omogućuju javnom naručitelji da izmijeni ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja, ako te izmjene, bez obzira na njihovu vrijednost, nisu značajne izmjene, tj. one koje bitno mijenjaju prirodu prvotno sklopljenog ugovora. U tom slučaju, značajne izmjene su definirane kao sljedeće: 1. unos uvjeta koji, da su bili dio prvotnog postupka javne nabave, bi omogućili prihvaćanje drugih natjecatelja od onih prvotno izabranih, ili prihvaćanje ponude različite od izvorno prihvaćene, ili uvođenje novih sudionika u postupak javne nabave 2. promjena ekonomske ravnoteže ugovora u korist naručitelja na način koji nije bio predviđen prvotnim ugovorom 3. značajno proširenje opsega ugovora[MOU43].[85] Ukratko se može primijetiti ključna razlika analiziranih odredbi. Odredbe članaka 315. do 320. ZJN-a omogućuju prilagodbu ugovora o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja, bez provođenja novog postupka. Ova fleksibilnost je od iznimnog značaja za

[83] Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024
[84] Sadrić, op. cit. (bilj. 71.), str. 48.
[85] ZJN, čl. 319. i 321.

prilagođavanje novonastalim okolnostima, kao što su iznenadni porasti cijena materijala. S druge strane, članak 321. ZJN-a propisuje koje izmjene ugovora se smatraju toliko značajnima, da zahtijevaju provođenje novog postupka javne nabave, osiguravajući transparentnost i jednakost među ponuditeljima.

U praksi se često može javiti problem dugotrajnosti postupaka javne nabave s obzirom na ulaganje pravnih lijekova. Naime, izvođači obično sastavljaju svoje ponude uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti najkasnije do dana predaje ponude. Po ZJN-u, ugovor se može sklopiti u roku od 90 dana od izvršnosti odluke o odabiru.[86] Odluka o odabiru postaje izvršna protekom roka mirovanja od 10 dana, ukoliko nije uložen pravni lijek.[87] Rok mirovanja je razdoblje u kojemu javni naručitelj ne smije sklopiti ugovor o javnoj nabavi prije dostave odluke o odabiru. U slučaju ulaganja žalbe, odluka o odabiru postaje izvršna tek dostavljanjem odluke Državne komisije u onim slučajevima u kojima žalba nije osnovana.[88] Znači, period između podnošenja ponude i izvršnosti odluke o odabiru, dakle mogućnosti sklapanja ugovora, u praksi može predstavljati duže vremensko razdoblje. Prema odredbama ZOO-a koje reguliraju promjenu cijena i izmjenu ugovora zbog promijenjenih okolnosti, kao mjerodavna polazna točka uzima se trenutak sklapanja ugovora. Budući da se navedene odredbe primjenjuju već više od 40 godina, jasno je da zakonodavac nije uzeo u obzir propise o javnoj nabavi kakvi se danas primjenjuju, kao ni trajanje postupka javne nabave i vremenski period između podnošenja ponude i mogućnosti sklapanja ugovora. Navedeno implicira da izvođač ne bi imao pravo na korekciju cijene između dana predaje ponude i dana sklapanja ugovora, čak i ako je u tom razdoblju došlo do povećanja cijene u okvirima koje propisuje članak 627. i 369. ZOO-a. Prema tome, čak niti članak 369. ne može pomoći da se korekcija cijene po kriterijima iz tog članka provede i u odnosu na promjene cijena u razdoblju između podnošenja ponude i sklapanja ugovora. U budućim ugovorima preporučuje se unaprijed predvidjeti, posebno u slučaju ugovorenih nepromjenjivih cijena, da se kriterij za korekciju cijene prema članku 627. ZOO-a primjenjuje od trenutka koji je raniji od dana sklapanja ugovora, na primjer, od posljednjeg dana za podnošenje ponude.

S obzirom na niz okolnosti s kojima se cijeli svijet suočavao prethodnih godina, Europska Komisija je poduzela korake putem različitih dokumenata i smjernica s ciljem pružanja podrške državama članica Europske unije u rješavanju zajedničkog izazova. U smjernicama za primjenu

[86] Ibid. čl. 312.
[87] Ibid. čl. 306.
[88] Ibid. čl. 307.

okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19, Europska komisija je nedvojbeno zauzela stajalište da se takvi "događaji, a posebno njihov specifičan razvoj, moraju smatrati nepredvidivima za svakog javnog naručitelja."[89] Upravo u takvoj nepredvidljivosti događaja, Europska komisija vidi osnovu za eventualne izmjene ugovora o javnoj nabavi. Također, odgovarajući na upite država članica putem platforme EK COVID-19, istaknula je da posljedice pandemije mogu biti od značajnog utjecaja na izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Stoga, prirodno je i neophodno smatrati pandemiju COVID-19 kao situaciju obuhvaćenu člankom 317. ZJN-a, ali bitno je pažljivo procijeniti je li konkretan ugovor o javnoj nabavi direktno pogođen posljedicama pandemije i ako jest, detaljno ocijeniti u kojoj mjeri, kako bi se provele razmjerne izmjene ugovora.[90]

6.2. Međuodnos ZOO-a i ZJN-a

S obzirom na kratku analizu odredbi ZJN-a o mogućnosti izmjene ugovorene cijene, postavlja se pitanje primjenjivosti odredbi ZOO-a na ugovore o javnoj nabavi radova. U tom kontekstu, važno je istražiti kako se dvije pravne sfere međusobno nadopunjuju ili isključuju. Treba imati na umu da ugovori o javnoj nabavi podliježu regulaciji građanskog prava i da se o njima raspravlja pred parničnim sudovima, što jasno implicira primjenu odredbi ZOO-a. Dodatno, članak 313. ZJN-a propisuje da se na odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ugovora o javnoj nabavi, uz primjenu odredbi ZJN-a, na „odgovarajući način“ primjenjuju odredbe ZOO-a.[91] Ova odredba koja propisuje primjenu zakona kojim se uređuju obvezni odnosi, implicira da je, prilikom primjene ZOO-a, bitno uzeti u obzir cilj i svrhu provođenja postupka javne nabave. Pri tome, ključno je voditi računa o već spomenutim temeljnim načelima javne nabave kako bi se osigurala dosljednost i integritet u primjeni zakonskih odredbi.[92] U slučaju sukoba između odredbi ZOO-a i ZJN-a, primjenjuje se načelo „*lex specialis“*, što znači da će prvenstvo primjene imati onaj zakon koji pokriva specifični aspekt pravnog odnosa ili konkretne situacije. Ugovorni odnosi općenito su skloni promjenama zbog novonastalih okolnosti, a u tom smislu, ugovori o javnoj nabavi nisu izuzetak od pravila. Ipak, pravila koja reguliraju izmjene ugovora o javnoj nabavi bitno se razlikuju od klasičnih pravila u obveznom pravu, propisanih ZOO-om te bi prema određenim gledištima, ZJN trebalo

[89] Više vidi: Smjernice Europske komisije za primjenu okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19: Smjernice Europske komisije za primjenu okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19 > Javna nabava , CI2020108HR.01000101.xml (europa.eu)
[90] Kuhar, op. cit. (bilj. 26.), str. 10.
[91] ZJN, čl. 313.
[92] Kuhar, op. cit. (bilj. 26.), str.5

smatrati „*lex specialis"* u kontekstu izmjena ugovora o javnoj nabavi, naglašavajući specifičnost ovih postupaka u usporedbi s općim pravilima obveznog prava.[93] Također, da je ZJN „*lex specialis"* u odnosu na ZOO glede izmjene ugovora o javnoj nabavi, proizlazi već iz članka 314. stavka 1. ZJN-a, sukladno kojemu „*javni naručitelj smije izmijeniti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja bez provođenja novog postupka javne nabave samo u skladu s odredbama članka 315. do 320. ovoga Zakona."*[94]

6.3. Zaključci Vlade Republike Hrvatske

Globalni poremećaj na tržištu građevinskih materijala i proizvoda potaknuo je intervenciju i na državnoj razini. Na sjednici održanoj 30. rujna 2021. godine, Vlada je usvojila Zaključak o postupanju radi ublažavanja posljedica poremećaja cijena građevinskog materijala i proizvoda (*Narodne novine, broj*: NN 107/2021). Cilj Zaključka bio je ublažiti posljedice aktualne situacije uzrokovane globalnim poremećajem na tržištima građevinskog materijala i proizvoda od listopada 2020. godine. U obrazloženju se ističe da su poremećaji u opskrbnim lancima, prouzročeni pandemijom COVID-10, rezultirali poremećajem na tržištu. Izvođači su suočeni s eskalacijom cijena građevnih proizvoda i materijala, prisiljavajući ih da pokrivaju znatno veće troškove od onih predviđenih pri formiranju ponuda. Dodatno, u obrazloženju su pruženi konkretni podatci o povećanju cijena. Na primjer, prema informacijama s Londonske burze, cijena bakra je u godinu dana porasla za 44.4%, cijena aluminija za 59.7%, dok je cijena čelika zabilježila rast od 56%. Takva situacija prouzročila je značajne poteškoće na tržištu, posebice imajući u vidu izvršenje ugovorenih projekata. Neki proizvođači plastičnih cijevi su čak privremeno zaustavili isporuke po ugovorenim cijenama prije poskupljenja sirovina. Sukladno tome, točkom 1. spomenutog zaključka, s ciljem ublažavanja posljedica globalnog poremećaja na tržištima građevinskih materijala i proizvoda od 1. listopada 2020. godine, pozivaju se naručitelji koji su sklopili ugovore u postupcima javne nabave da zajedno s ugovarateljima pristupe analizi ugovorenih jediničnih cijena građevinskih materijala i proizvoda za neizvršene ugovore o javnoj nabavi, kako bi utvrdili one stavke na koje je promjena cijena utjecala više od 10%. Točkom 2. istog zaključka javni naručitelji su pozvani da razmotre izmjene ugovora u skladu s člankom 317. ZJN-a iz 2016. godine, u mjeri u kojoj su te izmjene opravdane radi ublažavanja posljedica aktualne situacije i utvrđene analizom iz

[93] Ibid. str. 5

[94] Više vidi na: Metodologija utvrđivanja razlike u cijeni kod ugovora o javnoj nabavi radova prema Zaključku Vlade RH od 21.6.2022. | TEB poslovno savjetovanje

točke 1. ovoga Zaključka. Istovremeno, traži se osiguranje revizijskog traga kojim se opravdava tražena izmjena.[95]

S obzirom na globalni poremećaj koji je istiskivao nezanemarive poteškoće za izvođače radova, na sjednici održanoj 21. lipnja 2022. godine, Vlade RH donosi drugi Zaključak o ublažavanju posljedica globalnog poremećaja na tržištima građevinskih materijala i proizvoda (*Narodne novine, broj*: NN 71/2022). Važno je naglasiti da se usvajanjem novog Zaključka, stavlja izvan snage Zaključak Vlade RH od 30. rujna 2021. godine. Za razliku od prethodnog, novi Zaključak Vlade RH ni u jednom dijelu ne spominje odredbe ZJN koje uređuju mogućnost izmjene ugovora o javnoj nabavi.

Novim Zaključkom pozivaju se izvođači koji za to imaju pravni interes da se obrate naručiteljima u postupcima javne nabave sa zahtjevom za isplatom razlike u cijeni za neizvršene ugovore o javnoj nabavi radova. Ovaj zahtjev primjenjuje se na ugovore kod kojih je ugovorena nepromjenjiva cijena radova, a primjenjive su odredbe članaka od 620. do 636. ZOO-a, ako su se cijene radova i elemenata (građevinskih materijala, proizvoda, rada i dr.) na temelju kojih je cijena radova određena promijenile toliko da bi cijena radova trebala biti veća za više od deset posto. Također, pozivaju se naručitelji u postupcima javne nabave da postupe po zahtjevima ugovaratelja tako da pristupe analizi ugovorenih cijena radova i elemenata na osnovu kojih je određena cijena radova. Nadalje, naručitelji u postupcima javne nabave pozvani su, ukoliko smatraju potrebnim radi smanjenja cijena, da za neizvršene ugovore o javnoj nabavi radova kod kojih je ugovorena nepromjenjiva cijena radova i elemenata, provjere jesu li se cijene kod tih ugovora promijenile u tolikoj mjeri da bi cijena radova trebala biti niža za više od deset posto.

U zaključku se naručitelji pozivaju da za potrebe ovih dviju analiza koriste Metodologiju za utvrđivanje razlike u cijeni radova, donesenu od strane Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine u suradnji s Ministarstvom gospodarstva i održivog razvoja i Ministarstvom pravosuđa i uprave. Metodologija, koja se nalazi u nastavku donesenog Zaključka, sastoji se od sedam točaka i pruža smjernice za utvrđivanje razlike u cijeni radova kod ugovora o građenju u slučajevima promjene cijena pojedinih elemenata na temelju kojih je određena cijena radova.[96] Ovakva reakcija Vlade RH ukazuje na ozbiljnost situacije koja je nezabilježena u dužem vremenskom razdoblju. Međutim, oba donesena Zaključka su

[95] Zaključak Vlade RH o postupanju radi ublažavanja posljedica poremećaja cijena građevinskog materijala i proizvoda | TEB poslovno savjetovanje

[96] Zaključak Vlade Republike Hrvatske klasa: 022-03/22-07/228, urbroj: 50301-05/16-22-9 od 21. lipnja 2022. o ublažavanju posljedica globalnog poremećaja na tržištima građevinskih materijala i proizvoda (nn.hr)

neobvezujući akti čiji učinci ne derogiraju odredbe pravnih propisa koji reguliraju područje izmjene ugovora o javnoj nabavi. Umjesto toga, ovi Zaključci na indikativan način interveniraju u odnose između izvođača radova i javnih naručitelja te iznose prijedloge za rješavanje nastalih izazova. [MOU44]

7. ZAKLJUČAK

Građevinski sektor predstavlja jedan od ključnih stupova suvremenog gospodarstva, no globalni poremećaji izazvani suvremenim izazovima samo su dodatno istaknuli kompleksnost i složenost pravnog uređenja građevinskog sektora. Neusklađenost propisa i pitanje granica njihove primjene u nastalim situacijama, koje izravno utječu na ugovore o građenju, ali i cijelu građevinski sektor, jasno ukazuju na teškoće s kojima se suočavaju ugovorne strane. Ovakva pravno-ekonomska situacija, posebno s obzirom na nedovoljnu zaštitu izvođača koja je predviđena ZOO-om te izazvane cjenovne poremećaje, stavlja izvođače u nepovoljniju poziciju. Kao rezultat, izvođači traže utočište u novim Posebnim uzancama o građenju. Kroz promatranje tijeka događaja, postaje očigledna kronologija nastojanja u rješavanju izazova, od razvoja novih pravnih propisa do intervencije Vlade RH. Međutim, analizom novih Posebnih uzanci o građenju utvrđeno je da na mnogim mjestima izazivaju više zabrinutosti u pitanju njihove primjene i pravne održivosti nego što olakšavaju rješavanje novonastale situacije. Bitno je napomenuti da se nove Posebne uzance o građenju ne primjenjuju retroaktivno na one ugovore o građenju sklopljene prije njihova donošenja. Prema tome, one ne pružaju trenutačno rješenje za postojeće probleme, već otvaraju mogućnost za rješavanje takvih situacija u budućnosti, glede novih ugovora sklopljenih nakon njihova donošenja. Međutim, s obzirom na to da je riječ o trgovačkim običajima utemeljenima u praksi, situacije koje su se razvijale tijekom prethodnih godina zasigurno su utjecale na njihovo formiranje. Jedan od načina za rješavanje ovakvih problema jest uspostava jasnih i sveobuhvatnih pravnih okvira koji će regulirati ugovore o građenju na način koji osigurava pravednost i sigurnost za sve ugovorne strane te redovitu reviziju i ažuriranje propisa kako bi se osigurala njihova relevantnost i primjena u nastalom dinamičnom okruženju. Dodatno, kako bi se osigurala stvarna vrijednost činidba u ugovornim odnosima, ugovorne strane bi trebale češće koristiti ugovaranje zaštitnih klauzula, imajući u vidu načelo slobode ugovaranja. Time bi se omogućila veća fleksibilnost i prilagodljivost ugovora o građenju, smanjujući pravne nejasnoće i olakšavajući rješavanje sporova u slučaju kriznih situacija.

POPIS LITERATURE

KNJIGE I ČLANCI:

1. Česić, Zlatko, Komentar zakona o obveznim odnosima, Zagreb, 2021.

2. Vukmir, Branko, Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, Zagreb, 2009.

3. Rajčić, Davor, Nikšić, Saša, Uvod u građevinsko pravo, Hrvatska sveučilišna zaklada, Zagora-Zagorje, Zagreb, 2008.

4. Periša, Igor, Ugovor o građenju, Pravo u gospodarstvu: časopis za gospodarsko-pravnu teoriju i praksu, 58 (2019), 5.

5. Eraković, Andrija, Ugovor o građenju, Zakonitost (45) 1991.

6.Markovinović, Hrvoje, Izmjena cijene u ugovoru o građenju. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, 2/2023, str. 495-512.

7. Milotić, Ivan, Nove posebne uzance o građenju i neke dvojbe (pojam, primjena, promijenjene okolnosti, fiksna cijena, povećanje cijena, ugovorna kazna), Pravo i porezi, Zagreb, 2022.,br. 1/22. str. 21.

8. Gorenc, Vilim, Komentar Zakona o obveznim odnosima, Zagreb, 2005.

9. Klarić, Petar, Vedriš, Martin, Građansko pravo, Zagreb, 2006.

10. Kuhar, Maja, Mogućnosti izmjene ugovora o javnoj nabavi zbog posljedica pandemije COVID-19, Pravo i porezi, Zagreb, 2021., br. 10/21.

11. Eraković, Andrija, Godišnjak 17, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 2010.

12. Bogdan, Anđela, Utjecaj koronavirusa na građevinski sektor u Hrvatskoj, Građevinar, 4/2020.

13. Jakelić, Dinko, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 13, 2006.

14. Zubović, Antonija, Primjena trgovačkih običaja, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 27, br.2, 307-343 (2006)

15. Milotić, Ivan, Indeksna klauzula, klizna skala i promjene cijena kod ugovora o građenju, Pravo i porezi, br. 9/21.

16. Sadrić, Tomislav, Izmjene ugovora o javnoj nabavi zbog rasta cijena građevinskog materijala, Pravo i porezi, br. 10/21.

PRAVNI IZVORI:

1. Zakon o obveznim odnosima, NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23.

2. Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16, 114/22

3. Zakon o trgovačkim društvima, NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/22, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22, 114/22, 18/23, 130/23

4. Posebne uzance o građenju, 137/2021.

SUDSKA PRAKSA:

1. Rev-1656/99, od 9. ožujka 2000.

2.VSRH Rev-192/07-2 od 19. travnja 2007.

3. VTSRH Pž-3149/13-3 od 17. svibnja 2013.

4. VSRH Pž-1741/06-8 od 13. travnja 2010.

DRUGI IZVORI:

1. Zaključak Vlade Republike Hrvatske klasa: 022-03/22-07/228, urbroj: 50301-05/16-22-9 od 21. lipnja 2022. o ublažavanju posljedica globalnog poremećaja na tržištima građevinskih materijala i proizvoda (nn.hr)

2. Zaključak Vlade RH o postupanju radi ublažavanja posljedica poremećaja cijena građevinskog materijala i proizvoda | TEB poslovno savjetovanje

3. Zaključak Vlade RH o postupanju radi ublažavanja posljedica poremećaja cijena građevinskog materijala i proizvoda | TEB poslovno savjetovanje

4. Smjernice Europske komisije za primjenu okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19 > Javna nabava , CI2020108HR.01000101.xml (europa.eu)

5. eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024

6. Kako primjenjivati odredbu ZOO-a o nepromjenjivosti cijena? | Novi informator

7. Hrvatska gospodarska komora (hgk.hr)