

УПРАВНИ УГОВОРИ

Апстракт: Аутор у раду разматра управне уговоре, њихово постојање и њихову правну природу како у правном систему Републике Србије тако и у другим правним системима. Истиче се да управни уговор не мора бити регулисан и озакоњен да би функционисао и био легитиман. Акцент је стављен на правну природу ових уговора и на сличностима и разликама које постоје између овог института и других њему сличних и блиских института. Проучавање управних уговора нужно намеће и потребу изучавања неких других управно-правних института који су, такође, врло сажето дати у овом раду.

Кључне речи: управни уговор, управни акт, јавни интерес, ауторитативност, латентност, принуда, правна природа.

1. Општа разматрања о управним уговорима

Управни уговор је од великог значаја при проучавању управног права у различитим правним системима. Управни уговори спадају у домен управног облигационог права. Како ови уговори имају елементе и управног и грађанског права неопходно је направити разлике између управних уговора, који су јако битни за остваривање јавног интереса, и облигационих, који имају за циљ постизање економских ефеката.

Настајање управног уговора је резултата историјско-политичких околности у Француској. Данас управни уговори постоје као правни институт и у другим земљама које произилазе из континентално правног система. Европска унија је донела директиве којима регулише јавне уговоре и које су обавезујући за све земље чланице.

Проучавање управног уговора нужно намеће потребу за расветљавање појма јавне службе са обзиром на то што је сам управни уговор правно средство које обезбеђује несметано вршење јавних служби. Међутим, управни уговор није познат српском правном систему. О њему се могу пронаћи малобројни, а ипак драгоцени стручни чланци, радови.

Потребе за увођењем управног уговора у позитивно право нарочито су порасле и услед умножавања управних делатности и апарата управе. Овде управни уговор постаје императивни и незаобилазни инструмент јер може да утиче на смањење трошкова одржавања јавних служби. У оквирима новог концепта материјалног управног права управни уговор требало би да замени стално посезање за уредбом и наредбом.

Управни уговор је спој праћен дилемом: да ли је реч о грани уговорног стабла или о компоненти управног деловања? Управни уговор: израз који само открива обавезну страну дотичног правног посла; можда назив појаве особеног квалитета? Управни уговор именован за јавно правне споразуме (за све или само за неке, и које), или пак збирна ознака они правно респектабилних сагласности воља из одређеног домена друштвене стварности? Управни уговор симбол уговора *sui generis*, скромније – термин који упућује на извесна мања или већа одступања од обичних уговора?¹

¹ Зоран Томић, *Правна природа управних уговора*, *Правни живот бр. 11-12/1993, II том*, Удружење правника, Београд, 1993, стр. 2129.

2.1. Појам и основна обележја

Постоји много дефиниција које опредељују управни уговор. Према једној од њих управни уговор се схвата као уговор који закључује државна управа односно организације које обављају јавне службе, са циљем да се обезбеди функционисање јавне службе. Ови уговори су подређени другим правилима, а не правилима грађанског права.

Управни уговор је двострани правни акт који закључује држава поводом јавне службе и ради заштите јавног интереса, који је под посебним правним режимом другачијим од општих правила приватног права и који делује од предуговора, преко закључивања до испуњења, односно раскида. Административни уговор се схвата као двострани правни однос у чије стварању учествују јавна администрација и приватни субјекти при чему за обе стране произилазе права и обавезе усмерене ка остварењу јавног интереса и постизању економског ефекта, с тим што је јавни интерес од доминантног значаја.

Управни уговор развија се и у другим правним системима (Белгија, Италија, Луксембург, Немачка). У немачком праву је дуго је сматран за немогућ, из чега је произишло да управни уговор није уговор већ управни акт *sui generis*.

Данас се не оспорава постојање управних уговора, али се управни уговор може закључити само уколико су испуњење одређене претпоставке које сачињавају правну природу управног уговора у материјалном и формалном смислу.

Управни уговор означава само оне уговоре који имају одређене карактеристике, и то:

- у погледу субјекта који учествују у његовом закључивању – једна страна увек је јавни субјект, држава односно друго јавноправно тело које има јавну власт;
- циљ закључења овог уговора је обезбеђивање функционисања одређене јавне службе;
- код закључења управних уговора у принципу важи поступак о отварању јавног конкурса или истицања позива о достављању понуда;
- када је реч о извршавању управних уговора сама управа може управљати и контролисати извршавање уговора, а може под

одређеним условима једнострано променити услове уговора².
Управа је дужна да обештети оштећену страну;

- за спорове настале у вези са управним уговорима надлежни су управни судови у спору пуне јурисдикције;
- управни уговор карактерише још и постојање ванредних клаузула, одобравање управног уговора од стране министра и постојање посебних услова (анекса).

Општа обележја управног уговора важе и за уговор о концесији.

2.2. Правна природа управних уговора

Управни уговор као правни институт који закључује држава и приватно-правна лица у вези једне јавне службе разликује се од управних аката, али и од грађанских уговора, иако често има форму типских односно адхезоних уговора.

О правној природи управних уговора не постоји сагласност; он према својим унутрашњим структуралним елементима представља уговор који нам је познат из приватног права, а по својој функционалној страни представља јавно правни инструмент.

Највећи допринос при разради овог института и његових битних елемената дала је француска правна теорија, а теорију о управним уговорима најисцрпније развио је Гастон Жез према коме постоје два типа управних уговора:

I тип: уговори којима се држава снабдева покретним стварима тзв. *marche de fourniture*,

II тип: уговори којима се инвестира у јавне објекте тзв. *marche de travaux public*.³

Према Зорану Томићу тешкоће при расветљавању правне природе управних уговора произлазе нарочито из чињенице да се у овој теми додирују, па и мешају приватно правни и јавноправни елементи и обележја. Тако су управни уговори у ужем, чистом значењу сагласност једне јавноправне и једне приватноправне воље о постизању какве

² Реч је о тзв. теорији самовоље односно теорији једностране промене уговора.

³ Искра Акићковска – Малетић, *Управни уговори – стања и перспективе. Часопис за правну теорију и праксу – Право и време, III том*, Удружење правника Србије, Београд, 2009. година, стр. 348.

јавне сврхе, као и створени правни однос између њих, са ширим јавноправним учинцима.

Код управних уговора постоји неједнакост интереса воља односно страна, интересима појединаца супротставља се општи интерес државе односно других јавно правних тела, који они репрезентују. Уговори које управа закључује увек су управни по основу законског опредељења. Ово опредељење произилази из чињенице што закон предвиђа да спорови који произилазе из ових уговора спадају у надлежност управних судова.

2.2.1. Управни уговори и грађански уговори

Уговор је основни инструмент грађанског права који почива на *ius dispositum*-у, док управни акт као основни инструмент управног права извире из *ius cogens*-а.

Код управног уговора ако бисмо следили начела грађанског уговора, с једне стране, и начела управног права, с друге стране, требало би да буду изражени и једнакост воља и надређеност односно ауторитет државе а то једно друго омета или искључује. Основни критеријум за разграничење управног од других грана права као што је принуда постао је непоуздан. Управни уговор је средње решење на релацији између управног акта и уговора, између ауторитета државе и аутономије воља.

Ако пођемо од ранијег, класичног схватања правне природе и појма уговора по коме је уговор увек био и јесте само приватноправног односно грађанског карактера онда можемо увидети одакле потиче резервисаност многих правних писаца да исту појаву у јавном праву називају њеним правим именом. У тим покушајима управни уговор означавао је синонимима: сагласност, утаначење, споразум. Данас ова поставка нема тежину, овакво становиште готово да је усамљено. Данас се уговор сматра категоријом права уопште како приватног тако и јавног.

Према Водинелићу управни уговор није могуће разграничити поуздано са приватно правним. Неразумљиво је покушавати чак дефинисање појма управних уговора а да се не створи конфузија и нераумевање. Тиме што бисмо један уговор означили као јавноправни

или као уговор који има јавноправно дејство не означавамо суштину управног уговора.⁴

Као што се види из *табеле бр.1.* разлика између управног и грађанског уговора није разлика тек у неким периферним стварима, него је по среди разлика у суштини, разлика у погледу читаве концепције, у питању је други правни режим. Разлика постаје видљива уколико више напредује обликовање типологије управно-правних уговора, коју не чине само врсте уговора које су већ постојале као именовани или неименовани грађанско-правни уговори.

Табела бр. 1. Разграничење управних и грађанских уговора

Обележја	Управни уговор	Грађански уговор
Субјекти	Један уговарач увек је државни или управни орган	Уговарачи су физичка и правна лица
Начела	ауторитативост	аутономија воље
Норме	Ius cogens	Ius dispositum
Циљ / сврха	јавни интерес	Приватни интерес
Општи услови	Сагласност воља о битним елементима Пословна способност уговарача	Сагласност воља о битним елементима Пословна способност уговарача
Посебни услови	Одобрење органа управе	Само изузетно
Изјава воље	Двострана	Двострана
Поступак закључења	Јавни конкурс, достављање понуда	Сагласност воља, преговори
Форма	Писмена, адхезиони	Неформални, по правилу
Дејство	Inter partes и према трећим лицима	Inter partes
Промењене околности	Право на раскид има само управни орган	Право на раскид има уговарач који је оштећен

⁴ Владимир Водинелић, *Управни уговор – између прихватања и одбијања*, *Правни живот бр. 11-12/1993, II том*, Удружење правника Србије, Београд, 1993, стр. 2116-2117.

Надлежност за спорове	Управни суд	Редовни суд
Једострани раскид уговора	Управни орган	неиспуњење уговора
Извршење	Принуда	Судски поступак, тужба
Право на накнаду штете	Дискрециона оцена органа	кривица, штета, узрочна веза

2.2.2. Врсте управних уговора

Када говоримо о уговорима управе треба имати у виду да су они у погледу свог предмета врло различити, али се са правног аспекта могу поделити на две основне категорије, и то:

- * управне уговоре,
- * уговоре општег или приватног права, закључене од стране управе (односно јавноправних тела).

Управни уговори имају у основи битне особине приватноправних уговора, али се они исто тако од тих уговора и разликују по извесним својим карактеристикама. Постоји више врста управних уговора, али се као најчешћи управни уговори наводе следећи:

- а) предузимачки уговори или уговори о извршењу јавних радова,
- б) уговори о превозу ствари од јавног значаја,
- ц) уговори о набавкама за функционисање јавних служби,
- д) уговори о конституисању јавних зајмова,
- е) уговори о уписивању јавних зајмова,
- ф) уговори о концесији за обављање јавне службе,
- г) уговори о заузимању јавног добра.

2.2.3. Управни уговор и управни акт

Ако бисмо управни уговор дефинисали као управни акт нарочите врсте који изискује сарадњу адресата тиме бисмо проширили појам управног акта толико да бисмо морали напустити његове уобичајене и карактеристичне елементе. Реч је о елементима управног акта који чине његово биће, а то су надређеност управе другој страни, једнострано

одређивање садржине односа. Овако конструисан појам управног акта уноси оно што је одувек било типично обележје уговора, обострано одређивање садржине сагласним изјавама воље.

Међутим, приликом разлучивања управног уговора од управног акта, без обзира да ли је он донет на захтев и пристанак странке или по службеној дужности и противно њено вољи, треба истаћи принципијелну једностраност управног акта, наспрам очигледне двостраности управног уговора.

Управни акт је свако дело једне јавноправне воље и она држећи се закона ауторитативно одређује понашање друге стране дотичне правне релације: формулише (наређује, забрањује, утврђује, признаје) права односно обавезе адресата. Управним актом се кроји правна судбина потчињеног лица у конкретном случају, коришћењем власти у процесу примене закона. Што значи, да се управним актом не уређује појединачна ситуација издаваоца већ управна ствар странке.

Иако могу имати дејства на исти предмет, сматра се да је разлика између управног акта и уговора последица како различитости правних режима којима су регулисани тако и различитости правних ефеката које производе.

Сличности између управних уговора и управних аката су у распореду овлашћења и дужности, у несиметричном правном положају учесника односа, заједничко им је кретање у зони јавног права, изазивање спољних управно-правних последица на појединачне животне догађаје и са њима повезане шире појаве (табела бр.2.).

Табела бр.2. Разграничење - управни уговор и управни акт

Обележја	Управни уговор	Управни акт
Доносилац	Управни орган	Управни орган
Субјекти	Управни орган и физика и правна лица	Управни орган и физика и правна лица
Покретање поступка	По службеној дужности	По службеној дужности На захтев странке
Предмет	Престације, чинидбе	Управна ствар
Изјава воље	Двострана	Једнострана

Дејство	Ствара, мења права	Наређује, забрањује, утврђује, признаје права
Циљ	Јавни интерес	Решавање управне ствари
Основ настанка	сагласност воља	закон
Извршење	Принудно	Принудно
Контрола и надзор	Судска, управна	по праву назора, судска

2.2.4. Управни уговори и јавне службе

Још давно се сматрало да појам јавне службе постаје основни појам савременог јавног права, које се схвата као збир правила која прописују организацију јавних служби и која обезбеђују њихово правилно и континуирано вршење. Поред постојања традиционални ресора управе истицало се и постојање јавних служби у области привреде, друштвених, техничких, комуналних и информацијских служби као и унутрашњих сервиса државног апарата. Сам појам јавних служби нема опште прихваћену дефиницију и дуго је време био нејасан и недовољно обрађен у правној литератури али с обзиром на то што овај појам представља једно од централних питања управне теорије многи аутори су се бавили њеним проучавањем што је водило настанку обимне литературе и множењу различитих схватања самог појма. Јавне службе могу да се схвате као оне делатности државе од општег и јавног интереса, које служе за задовољавање потреба грађана, а у случају њиховог застоја дошло би до озбиљних проблема у нормалном функционисању државе.

Управни уговор представља правно средство за обезбеђивање јавних служби, карактеристично за постојање тржишних услова у једном друштву. Држава закључује управни уговор са приватно правним лицима ради јединственог циља – обезбеђивања функционисања јавне службе односно реализације неког општег добра, јавног интереса, постизања друштвено значајних резултата.

3. Историјски и упоредно правни осврт на управне уговоре - најзначајнији правни системи Европе и региона

Институт управних уговора најразвијенији је у француском праву, али се он појављује исто тако као значајан институт у управном праву других држава. С обзиром на садржину управног уговора постоје разлике у правној регулативи и теоријским ставовима у правним системима држава. Стога се могу разликовати и системи управних уговора, због чега се у оквиру западних земаља у којима постоји институт управних уговора могу разликовати следећи системи управних уговора и то:

- а) систем романског права (Француска, Луксембург, Шпанија),
- б) систем белгијског права,
- ц) систем германског права (Немачка, Аустрија, Швајцарска)
- д) англосаксонско право,
- е) право Латинске Америке,
- ф) систем италијанског права.

3.1. Систем романског права

Као разлог настанка института управног уговора у Француској истиче се неповерење које је револуционарна млада буржоазија имала у судове, који су сматрани институцијама феудалног режима. Међутим, истиче се да су управни уговори као посебан правни институт настали тек почетком овога века, те да се они сматрају углавном приватноправним уговором и да су као изузеци били стављени у надлежност управних судова само када се радило о изричито законском опредељењу. У такве уговоре су се убрајали уговори о јавним радовима и уговори о јавним набавкама, који су стављени у надлежност управног судства.

Сви уговори које закључује управа не спадају у категорију управних уговора. Ово посебно зато што су управни уговори потчињени посебним правилима управног права, врло различитим од правила грађанског права док друга врста уговора потпада под режим грађанског права и спорове настале из таквих уговора решавају судови опште надлежности.

Управни уговор у романском систему настаје на основу сложеног поступка у оквиру кога поједини елементи имају карактер

једностраности. Орган који закључује уговор мора на то бити овлашћен. Само закључење уговора резултира из сагласности воља. Управно-правно лице које закључује уговор мора бити представљено путем службеника кога закон и други прописи овлашћују на то.

У већини случајева закључењу управног уговора претходи одређени поступак у вези са:

- одређивањем извођача / снабдевача,
- утврђивањем цене.

С обзиром на то могу се разликовати две врсте поступка који претходе закључивању уговора. то су:

- * конкурс или јавно надметање,
- * непосредна погодба.

При извршењу управних уговора постоји партикуларизам, с обзиром да се појављују најбројнији и најзначајнији елементи оригиналности (који одступају од општег режима уговора). Основ овог партикуларизма се базира на чињеници, што управа има за циљ да дозволи или да олакша функционисање јавне службе. Из тога следује да у интересу јавне службе управа задржава у односу на неизвршене уговора ванредне прерогативе које јој допуштају не само да врши у односу на извршење уговора контролу изузетног домашаја, већ исто тако, под изузетним условима, да једнострано мења одредбе уговора.

У току извршења управних уговора могу се појавити нове чињенице, које спречавају или просто ометају извршене уговора или које на општи начин модификују услове извршења уговора. Ови догађаји могу имати карактер чисто спољних околности или произилазити из рада управе. Промењене околности овде немају карактер као у приватном праву, разлог томе је у захтевима које поставља јавна служба. Промењене околности код управних уговора могу се објаснити кроз:

1. теорију више силе,
2. теорију једностране измене уговора у јавном интересу – теорију самовоље,
3. теорију непредвидљивости.⁵

⁵ Славољуб Поповић, *Специфичности управних уговора у романском праву, Правни живот, бр.11-12 / 1993, III том*, Удружење правника Србије, Београд, 1993. године, стр. 2175-2176.

3.2. Германски систем

У вези са управним уговорима у немачком праву истиче се да се материја уговора јавног права убраја у најзанемаренија питања, јер се тим питањима поклања веома мала пажња, како у уџбеницима тако и у монографијама. Неки аутори ово занемаривање правдају чињеницом да ти уговори нису потчињени посебном правном режиму, с обзиром да постоји традиционално гледиште о томе да држава закључујући уговор поступа на исти начин као и појединац па према томе и за њу важе правила приватног права и која у принципу располаже истом уговорном слободом.

Ото Мајер није у потпуности негирао постојање уговора јавног права. Сматрао је да постоји могућност закључења управних уговора али само између две управно-правне личности, под условом да се оне једна према другој не налазе у односу субординације.

Јелинек је сматрао да управни уговор као билатерални управни акт може да производи дејство само ако је формиран уз општу сагласност између странака, при чему је прихватање уговора од стране супротног саговорача неопходан услов за важност уговора, а не само услов за законитост.

Новија немачка доктрина стоји на становишту да у немачком праву постоје и јавно правни уговори и да је то честа појава. Новија доктрина истиче да су управни уговори настали као последица развоја управе, усложњавања и умножавања управних функција. Сматра се да дејство јавноправног уговора може ићи даље него што одредбе грађанског права могу то допуштати. Примена грађанског права на управне уговоре није допуштена. Исто као и у француском праву за спорове у вези са управним уговорима надлежни су управни судови а не судови опште надлежности⁶.

3.3. Англосаксонско право

У праву Велике Британије не постоји институт управних уговора и правила common law-а примењују се како на уговоре јавних колективитета тако и на уговоре које закључују појединци. Појам

⁶ Славољуб Поповић, *О управним уговорима, Управно право –студије и чланице*, НИП „Књижевне новине“, Београд, 1973. године, стр. 147 – 152.

француског института управног уговора остао је непознат енглеској доктрини и енглеској судској пракси, ипак то није спречило да управа узме замаха у свом развоју, који је исто тако значајан као и на континенту. Енглески судови као да су били принуђени да остану у оквирима приватног уговорног права због чега не користе еластичнији институт управних уговора.

Иако енглеско право не познаје институте сличне управном уговору у француском праву, неки аутори сматрају да се практично могу постићи исти резултати због тога што по правилу министарства закључују уговоре на основу тачно утврђених стандардних правила и услова. Ови стандарди признају извесна права држави као саговорачу, нпр. стандарде министра рада о изградњи⁷.

У Великој Британији постоји тенденција стварања теорије о јавним или управним уговорима. Међутим, она није константна. Одсуство аутономног појма управног уговора ствара тешкоће у примени и настанку уговора које закључују органи јавне власти. Нееластичност управних уговора има за последицу појаву да управа у Великој Британији тежи да регулише своје поступање управним и дискреционом методама.

3.4. Управни уговори у социјалистичком праву

Институту управних уговора није био предмет ширих расправа у Совјетском Савезу. Питање управних уговора теоријски је потпуно необрађено, аутори уџбеника управног права посвећивали су тек неколико страница. Једно од истицаних становишта било је да у социјалистичкој привреди нема места управним уговорима јер на том подручју дејствују само привредни уговори, који су у својој основи грађанско правни.

3.6. Управни уговори у хрватском праву

Нови ЗУП Републике Хрватске нормирао је тек основна питања управних уговора. Њихово детаљније уређење препуштено је посебним законима и управној односно управно-судској пракси. Према хрватском ЗУП-у управни орган може уместо доношења управног акта

⁷ Ibidem, стр.161.

закључити управни уговор са странком у односу на који би иначе донео управни акт, ако је такав уговор у одређеној врсти управних ствари изричито допуштен. Правни однос управног права може се уговорно успоставити, изменити или поништити, ако то није у супротности са правним поретком.

ЗУП РХ издваја две врсте управних уговора:

1. координирани управни уговори – то су уговори између тела јавне власти једнаког или готово једнаког положаја;

2. субординирани управни уговори – то су уговори између странака које се налазе у позицији надређености односно подређености. Могу се склопити када постоји изричито овлашћење или у случају одлучивања темељем дискреционе оцене, када за решавање одређеног питања није неопходно доносити управни акт.

Законом се предвиђа да управни уговор не сме бити противан изреци решења и принудним прописима, не сме бити склопљен противно јавном интересу или на штету трећих лица. Уколико уговор делује према трећим лицима, односно ствара одређена права или обавезе, за његову ваљаност неопходна је сагласност тих лица. Управни уговор склапа се у писаном облику. Недостатак неког од наведених услова производи ништавост управног уговора.

ЗУП предвиђа једностранни раскид уговора од стране управног органа. Раскид се врши у форми решења, против којег се може покренути управни спор. Могућ је у следећим случајевима:

- када се управни орган и странка не сагласе о измени уговора или ако управни орган или треће лице не пристану на измену,

- ако странка не испуњава обавезе управног уговора, с тим да ако је неиспуњавањем обавезе из уговора управном органу настала штета, орган има право од странке да потражује надокнаду штете,

- када је то потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности за живот и здравље људи и јавну сигурност, ако се то не би могло отклонити другим средствима којима би се мање дирало у стечена права.⁸

⁸ Борис Љубановић, *Управни уговори и управно судовање, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 1/2010*, Сплит, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту, 2010, стр. 41-42.

4. Управни уговори у Републици Србији

4.1. Историјски осврт

Од 1910. године у правном систему Србије и Југославије постојали су одређени предуслови за развој управних уговора. Наиме, пре и после тога ова институција није постојала у нашем праву. Држава је до доношења Закона о државном рачуноводству 1910. године закључивала уговоре подвргнуте режиму грађанског права, а спорове у вези са овако закљученим уговорима решавао је грађански суд. Временом су се потребе јавних служби прошириле и умножиле. У односима између државе и појединаца, заснованих уговорима о јавним радовима и набавкама све чешће су избијали сукоби које је било готово немогуће расправити у грађанској парници. У складу са новонасталим потребама 1922. усвојен је правилник за извршење одељка Закона о државном рачуноводству посвећеног уговорима које закључује држава, а 1934. усвојен је нови Закон о државном рачуноводству. Овим је у знатној мери одступљено од општег правог режима из Грађанског законика.

У свим правним системима неспоран и основни критеријум за разликовање грађанских од управних уговора је био циљ због којег се они закључују. То је остваривање јавног интереса односно омогућавање ии олакшавање вршења јавне службе. У нашем правном поретку није било прихваћено гледиште по коме се управни уговори могу склапати и између приватних лица.

По свему судећи, наш модел правног и законског регулисања управних уговора или макар покушаји следили су проверени пример француске регулативе. Међутим, ни у овом случају наше право није остало доследно француском моделу. Једна од кључних разлика је била у томе што је за спорове проистекле у вези са управним уговорима, у Француској, примењен управни спор пуне јурисдикције, а код нас је за ове спорове постојала диференцијална надлежност судова; грађански суд био је надлежан у погледу постојања, дејства уговора и накнаде штете, а управни суд је био овлашћен само да поништи управни акт ако је противан закону.

4.2. Позитивно-правни аспект

Право Краљевине Југославије било је најближе признавању и озакоњењу управних уговора, али се у томе није ишло до краја. У социјалистичкој Југославији друштвена својина била је препрека таквим уговорима. А тек Уставом Србије из 1990. године⁹ је уведена категорија јавних служби. Потом су јавне службе регулисане Законом о јавним службама¹⁰. Иако смо из ранијег излагања видели да су јавне службе у неодвојивој спрези са управним односно административним уговорима то није случај са нашим правом. Међутим, могло би се закључити да и наше позитивно законодавство ипак познаје неку врсту административног уговора који се крије у појединим формулацијама овог Закона. Из законске формулације произилази предвиђање концесиониране јавне службе, као и других административних уговора којима се поверава вршење делатности односно послова које Република, аутономна покрајина, град или општина поверавају другим правним или физичким лицима.

На основу Закона о општим условима за давање концесија страним лицима у РС¹¹ предвиђа се постојање уговора односно концесија за коришћење необновљивог природног богатства или добра у општој употреби, а као једини орган за закључење овог уговора предвиђа се Влада.

Сви горе наведени уговори јесу управни уговори који код нас латентно постоје и које наше право познаје де факто. Наше позитивно право још увек није заузело афирмативан став о управним уговорима. Међутим, постојање појединих елемената управних уговора у нашем праву не може се оспоравати. Кроз регулисање појединих врста уговора (концесије, јавне набавке) у нашем праву одређена су одступања од општег грађанскоправног режима.

Након Другог светског рата из права Југославије нестаје институт управних угора, с обзиром да се уговори које склапа држава односно организације којима су поверена јавна овлашћења, налазе под општим режимом грађанско односно привредног права. У појединим законским

⁹ Устав РС, Службени гласник Републике Србије, бр.1/90

¹⁰ Закон о јавним службама, Службени гласник Републике Србије, бр. 42/91

¹¹ Закон о општим условима за давање концесија страним лицима у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/90

текстовима постојала су извесна одступања од општег правног режима уговора, у погледу процедуре, праву уговорних страна, обавезе закључивања уговора, али ова одступања су била само у сегментима и нису била везана за сауговарача одређеног квалитета већ за сва лица која закључују уговоре у области друштвених односа који ови закони регулишу. Овде можемо говорити о општем ограничењу слободе уговарања.

Закључак

У теорији упоредног права опште је приваћена подела на приватно правне и управне уговоре. У низу земаља управни уговори одређени су законом. Видели смо да управни уговор носи велике могућности, залази у домен грађанског права и чини га еластичнијим. Управни уговор је ефикасно средство за смањење трошкова државе. Управни уговор са свим својим одликама постоји у сваком систему упркос негацији, прикривености, подвођењу под друге правне институте, упркос истицању да су то уговори *sui generis*.

Без обзира на контраверзе око појма и правне природе управних уговора, у упоредном праву расте њихова репутација модерног, еластичног и демократског модалитета управног рада. Премиса је да се вољно преузете обавезе и ограничења лакше подносе и ефикасније испуњавају. Управни уговори представљају такав облик управног деловања којим се допуњују класични административно – правни инструменти као што су то управни акти (решења), наредбе, инструкције. Имплементација управних уговора значи и комплетирање правне државе и успостављање легитимитета над целином управне делатности, јер она подразумева допуну постојећих и успостављање нових система контроле над управно-уговорним активностима управе.

У условима у којима се протекле деценије налазила наша земља и наш правни систем управни уговор био је један од најпогоднијих инструмената за правно располагање у државној својини на законом заштићен начин. У нашој правној будућности управни уговор требало би да буде обликован у три слоја:

- посебан управно-правни режим, по угледу на немачки процесни модел законске заједнице – али знатно дореченији по рецепту француских солуција,
- сходна примена тачно наведених правила у управном акту, за поједине „тачке“ уговорних управно-правних односа;
- посезање за приватноправним уговорно – облигационим регулама, одабраним и несупростављеним другим двома серијама одредби.

Најзад, управни уговор је сложен институт који пружа многе могућности при правнотеоријским и правно-догматским обрадама. Стога је то једна прича без краја која чека на потез правника а пре свих законодавца како би добила свој коначан облик и форму.

Одбацивање и негирање управних уговора значи затварање очију пред стварношћу у којој уговори постају све значајнија форма управне активности. Управни уговор нам указује на мешавину ауторитативних и неауторитативних елемената, указује нам на онај средњи пут којим се мора кретати савремена управа. Управни уговор нам отвара пут ка управи у којој она постоји и функционише двојако, као власт али и као партнер. Ово је један од ретких случајева где се дволичје прижељкује.

Milica Stojanović, student
Faculty of Law, University of Niš

ADMINISTRATIVE CONTRACTS

Summary

Author discussed administrative contracts, their existence and their legal nature in Serbian legal system as well as in other jurisdictions. It is emphasized that administrative contract does not need to be regulated and legalized in order to function and to be legitimate. Emphasis is placed on a legal nature of the contract and a similarities and differences that exist between this institution and others similar to it. The study of administrative contracts necessarily raises the need for study of other administrative and legal problems, which are also very briefly presented in this paper.

Key words: *administrative contract, administrative act, public interest, authority, latency, coercion, legal nature.*

