

# UPRAVNI UGOVORI<sup>1</sup>

Milica Vukićević Petković

Visoka ekonomska škola strukovnih studija Peć u Leposaviću

**Rezime:** Upravni ugovori su posebna vrsta ugovora, u kojima je po pravilu jedna od ugovornih strana javnopravno telo, a koji se skapaju radi vršenja javne službe i ostvarivanja određenog javnog interesa. Oni prolaze dug put od svog postanka do eventualnog konačnog prihvatanja u svim pravnim sistemima. Jedno od trajnih obeležja ove vrste ugovora je njihovo prikriveno odnosno neprimetno postojanje. Upravo zbog toga samo praćenje njihovog razvoja može dovesti do potpunog shvatanja značaja i suštine ovog instituta kao i potrebe za njegovim potpunim pravnim regulisanjem.

**Ključne reči:** upravni ugovor, ugovor privatnog prava, upravni akt, neprimetno tj. Prikriveno postojanje.

## 1. UVOD

Od kraja XIX veka i tokom XX veka, razvijene su državne i pravne koncepcije koje su donele velike promene u sistemima evropskih zemalja. Klasična koncepcija države, biva prevaziđena jer nije bila u stanju da ispuni očekivane rezultate novog demokratskog društva. Nove koncepcije sadrže pravne elemente, ali takođe uključuju socijalne funkcije države i prava, tako da se državne vlasti ne bave pukim izvršavanjem zakona već se teži obezbeđivanju minimuma društvenog blagostanja. Država više ne vrši vlast represivnim i drugim metodama koje uključuju silu, ona teži da pospeši razvoj celokupnog društva. Dakle, država se preobrazila iz javne vlasti u sistem javnih službi.

Novonastale društvene promene uslovile su i nastanak novih pravnih teorija, kao i nove pravne prakse. U upravi se pored dva osnovna oblika akata, pojedinačnih akata kao akata sprovođenja vlasti i ugovora kao akata poslovanja uprave pojavljuje novi oblik akta koji se naziva upravni ugovor.

Za njegov nastanak i oblikovanje najzaslužnija je francuska pravna doktrina i praksa, ali ne sme se izostaviti i doprinos nemačkog pravno-teorijskog stvaralaštva i prakse. Što se tiče uporednih rešenja, koja se

---

<sup>1</sup> *Stručni rad, primljen u redakciju 13.09.2015, prihvaćen za objavljivanje 24.11.2015*

Milica Vukićević Petković

odnose na upravne ugovore, u drugim državama, oni su manje-više zasnovani na rešenjima ova dva velika pravna sistema.

Upravni ugovori su posebna vrsta ugovora, u kojima je po pravilu jedna od ugovornih strana javnopravno telo, a koji se sklapaju radi vršenja javne službe i ostvarivanja određenog javnog interesa.

Cilj rada je da se ukaže na svrsishodnost upravnih ugovora, odnosno da se razmotri da li su oni prema svrsi koju ostvaruju potrebni, nepotrebni ili pak suvišni uz građansko pravne ugovore.

Rad je strukturiran na sledeći način: U prvom delu rada ukazano je na razlike između javnog i privatnog prava. U tom smislu je bilo neophodno razmotriti i razlike između upravnog ugovora s jedne strane i građanskog ugovora s druge, kao i razlike koje postoje između upravnog ugovora i upravnog akta, ta razmatranja su data u drugom delu. U trećem delu rada su data razmatranja o upravnim ugovorima i uporednom pravu, tj. komparativan prikaz instituta upravnih ugovora u evropskim državama ( Francuska, Nemačka ) i državama anglosaksonskog prava, kao i način regulisanja upravnih ugovora od strane Evropske unije. Zatim sledi deo o upravnim ugovorima u pravu Srbije.

## 2. Javno i privatno pravo

Podela prava na javno i privatno je najstarija podela prava i datira još iz perioda rimskog carstva, odnosno rimskog prava. Naime sve počinje od čuvene Ulpijanove izreke citirane u Justinijanovim knjigama „ Digesta “ i „ Institucije “. Iz date izjave mogu se izvući četiri razlike između javnog i privatnog prava: 1.) Upravno pravo služi javnim interesima, dok privatno pravo služi privatnim; 2.) Javno pravo stvara država, a privatno privatni subjekti ( fizička i pravna lica ); 3.) Javno pravo uređuje državu i s tim u vezi odnose u kojima je ona subjekt, dok privatno pravo uređuje pojedince i odnose u kojima su oni subjekti i 4.) Javno pravo se sastoji od strogog stava ( *ius cogens* ) stvorenog od strane države koji je obavezan za sve pravne subjekte, a sa druge strane dispozitivno pravo ( *ius dispositium* ) koje je takođe stvorila država, ali je obavezno za adresata samo ako oni umesto njega ne stvore drugačije autonomno pravo.<sup>2</sup>

U savremenim sistemima podela na javno i privatno pravo više je teorijskog karaktera. Ona sa sobom nosi dosta kontradikcije, jer nije podvučena tačna granica između ova dva prava. Pravna teorija i praksa

---

<sup>2</sup> Pađan Ivan, „ Javno i privatno pravo: transfer pravnih teorija “, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Split, 2007. god., str. 445-446.;

država kao što su Nemačka i Francuska, razgraničavaju javno i privatno pravo na drugačije načine, ali se slažu oko toga da je upravno pravo grana javnog prava, dok građansko pravo pripada privatnom pravu. Upravni ugovori kao pravni institut predstavljaju specifičnu vrstu ugovora koja podpada pod režim javnog prava zbog svojih karakteristika, uprkos tome što opšti ugovor predstavlja klasičan privatnopravni institut.

Dakle, za upravne ugovore možemo reći da predstavljaju jednu posebnu kategoriju pravnih akata, koji su nastali iz deobe prava na javno i privatno, s' tim što su se upravni ugovori našli na području javnog prava. U teoriji se izdvajaju tri osnovna obeležja upravnog ugovora. Prvo obeležje se vezuje za svojstvo ugovornih strana – jedna od ugovornih strana je upravna, a to upravo ima za posledicu da saugovorači nisu u jednakom položaju. Drugo obeležje je predmet ugovora – to je zadovoljenje javnog interesa, odnosno obavljanje javne službe. Upravo iz ovog obeležja proizilazi i razlika između privatno-pravnog i upravnog ugovora. Tu je razlika u cilju, jer kod privatno-pravnog ugovora cilj je obezbeđivanje javnog interesa. Treća karakteristika upravnih ugovora je postojanje derogativne klauzule, reč je o odredbi o odstupanju od opšteg pravila privatnog prava koje važi za privatno-pravne ugovore. U vezi sa sklapanjem upravnog ugovora karakteristično je to da uprava, kao javnopravni subjekt utvrđuje tekst ugovora. Dakle, ugovorne uslove jednostrano određuje uprava, ali za zaključenje ugovora potreban je i pristanak druge strane na te uslove. Kada je reč o izvršenju ugovorenih prava i obaveza, za upravu važi načelo privilegije, a za njenog saugovorača načelo finansijskih garancija. Načelo privilegije se odnosi na upravu i odražava se u ovlašćenjima da uprava upravlja operacijama izvršenja, da kontroliše njihovo odvijanje. Načelo finansijskih garancija važi za saugovorača i znači da uprava neće svoje privilegije upotrebljavati na štetu svog saugovorača, kao i davanje garancija za nepredvidljive slučajeve. Posebnost pravnog režima upravnog ugovora u smislu odstupanja od pravila privatnog prava su dva posebna osnova prestanka i to pravo javnopravnog subjekta na jednostrani raskid ugovora i mogućnost raskida ugovora odlukom suda. Do raskida ugovora odlukom suda dolazi u sledećim slučajevima: 1.) na zahtev saugovorača; 2.) na zahtev uprave kao javnopravnog subjekta; 3.) na zahtev bilo koje strane kad je načelo finansijske ravnoteže konačno povređeno zbog nepredvidljivosti okolnosti pošto se dalje ne može izvršavati, pošto strane nisu posle isteka vremena koje im je odredio sud, postigle sporazum o izmeni zaključenog ugovora, a u skladu sa okolnostima koje su se konačno promenile. Jednostrani raskid ugovora može nastati kao sankcija za tešku grešku saugovorača, bez obaveze naknade štete i kao sankcija saugovorača bez osnova u grešci što je u skladu sa privilegijom uprave kao javnopravnog subjekta, da u javnom interesu kada interes javne službe to nalaže, jednostrano izmeni ugovor.

Milica Vukićević Petković

Kada se uzmu u obzir navedene specifičnosti možemo zaključiti da upravni ugovor nije ni upravni akt ni ugovor privatnog prava. Upravni ugovor je nešto treće.

**Tabela 1.** Razlike između javnog i privatnog prava

Pravo	Javno pravo	Privatno pravo
Stvaralac	Država	Privatni subjekt
Predmet	Odnosi u kojima je država subjekt ( izuzev kad istupa kao privatni subjekt )	Odnosi u kojima su subjekti pojedinci
Interesi	Javni interesi	Privatni interesi
Obaveznost	Obavezno za sve pravne subjekte (ius cogens )	Obavezno samo za svoje adresate (ius dispositivum)

### 3. Pravna priroda upravnih ugovora

Upravni ugovor kao pravni institut koji zaključuje država i privatna lica, razlikuje se sa jedne strane od upravnih akata, ali i od građanskih ugovora iako veoma često ima formu tipskih ugovora tj. formu ugovora po pristupu.

Među pravnim teoretičarima ne postoji saglasnost oko pravne prirode upravnih ugovora, jer prema formi on predstavlja ugovor koji je identičan ugovorima iz privatnog prava, ali prema funkcionalnoj strani predstavlja javnopravni instrument. Francuska teorija je otišla najdalje u pogledu razrade instituta upravnih ugovora. Jedan od najpoznatijih francuskih teoretičara Gaston Jéze, je naj iscrpnije razvio teoriju o upravnim ugovorima prema kojoj ih svrstava u dve kategorije:

- 1.) Ugovori kojima se država snabdeva pokretnim stvarima ( marche de fourniture ) i

- 2.) Ugovori kojima se investira u javne objekte ( marche de travaux public ).<sup>3</sup>

Sa druge strane ima teoretičara koji su oštri protivnici postojanja i teorije o postojanju upravnog ugovora. Na primer, León Deguit je smatrao da postoje ugovori koje zaključuje država i sa druge strane akti koje ona donosi, i da samim tim ugovore koje zaključuje država ne treba razlikovati od ugovora koje zaključuju privatni subjekti.

### **3.1. Upravni ugovori i građanski ugovori**

Upravni ugovor je vrsta pravnog akta koji nije ni upravni akt ni ugovor privatnog prava, on je kao što je već navedeno srednje rešenje na realizaciji između autoriteta države i autonomije volje. Razlika između upravnog i građanskog ugovora postoji u pogledu pitanja čitave koncepcije jer u pitanju je drugi pravni režim. Tako u pogledu subjekta koji učestvuju u zaključenju upravnog ugovora jedna ugovorna strana uvek je državni ili upravni organ, dok s druge strane kada je reč o građanskim ugovorima ugovorači su fizička i pravna lica. Dalja razlika se ogleda kako u pogledu načela tako i u pogledu norme, jer za upravni ugovor važi autoritativnost i ius cogens, a za građanski ugovor autonomija volje i ius dispositivum. Razlika je i u pogledu cilja tj. svrhe zaključivanja, jer kod upravnog ugovora to je javni interes a kod građanskog privatni interes. Što se tiče postupka zaključivanja kod upravnih ugovora zastupljen je javni konkurs, a kod građanskih ugovora saglasnost volja. U pogledu dejstva upravni ugovori deluju inter partes i prema trećim licima, a građanski samo inter partes. Pored navedenih razlika u pogledu građanskog i upravnog ugovora postoje i određene sličnosti. Te sličnosti se tiču opštih uslova i podrazumevaju da je u oba slučaja potrebna saglasnost volja o bitnim elementima kao i poslovna sposobnost ugovorača.

### **3.2. Upravni ugovori i upravni akti**

Prilikom razgraničenja upravnog ugovora od upravnog akta treba na prvom mestu istaći jednostranost upravnog akta, naspram dvostranosti upravnog ugovora. Jer upravni akt je svako delo jedne javnopravne volje, kojom se kroji pravna sudbina potčinjenog lica u konkretnom slučaju. Dakle upravnim aktom se uređuje pravna stvar stranke.

---

<sup>3</sup> Lilić Stevan, „ Administrativni ugovori i javne službe “, Pravni život, Beograd, 1993. God., str. 2146.;

Milica Vukićević Petković

Ako bismo povukli paralelu između upravnog ugovora i upravnog akta videli bismo da glavne razlike proizilaze u pogledu pokretanja postupka, predmeta, izjava volja, dejstva, cilja i osnova nastanka. Jer predmet upravnog ugovora su prestacije odnosno činidbe, a kod upravnog akta to je upravna stvar. Što se tiče izjave volja kod upravnog ugovora ona je dvostrana, a kod upravnog akta ona je jednostrana. I još jedna vrlo bitna razlika tiče se cilja, kod upravnog ugovora to je javni interes, a kod upravnog akta to je rešavanje upravne stvari.

Sličnosti između upravnog ugovora i upravnog akta ogledaju se u pogledu donosioca jer je u oba slučaja to upravni organ, kao i u pogledu izvršenja koje u oba slučaja može biti prinudno.

Najvažniji zaključak prilikom definisanja upravnog ugovora kao posebnog entiteta je da je poenta u što neposrednijem i češćem sudelovanju građana i obavljanju javnih službi, u kreativnom i dinamičnom partnerstvu javnih i privatnih pretenzija – uz pronalaženje i optimalno korišćenje pouzdanih suptilnih metoda za unapređivanje svekolikih standarda društvene celine i njenih pripadnika.<sup>4</sup>

#### **4. Upravni ugovori u uporednom pravu**

Institut upravnih ugovora je poznat u većem broju evropskih država. U Francuskoj se kao razlog nastanka upravnih ugovora navodi nepoverenje buržoaskih revolucionara u sudove, koje su smatrali institucijama feudalizma. Revolucionarno zakonodavstvo u cilju zaštite stvorenog stanja, želelo je da uspostavi čvrstu upravu i da sprovodi Monteskijev princip podele vlasti, kako bi ograničili sudsku vlast i tako je onemogućili da vrši kontrolu nad radom uprave, kao što je bio slučaj u feudalnom sistemu.

Za pravni režim francuskih upravnih ugovora karakteristično je da primarni uticaj imaju pravila koja je razvila upravno – sudska praksa, i to u prvom redu državnog saveta, ali i upravnih sudova i tribunala des Conflicts koji rešava sukobe nadležnosti između sudova opšte nadležnosti i upravnih sudova.

U francuskom zakonodavstvu su ustanovljeni osnovni kriterijumi ovih ugovora, a to su u prvom redu kriterijum stranaka, zatim kriterijum cilja i kriterijum posebnih ovlašćenja. Kriterijum posebnih ovlašćenja predstavlja osnovnu razliku između gradjansko-pravnih i upravnih

---

<sup>4</sup> Tomić Zoran, „ Pravna priroda upravnih ugovora “, Pravni život, Beograd, 1993. God., br. 11-12, str. 2140.;

ugovora jer ovaj kriterijum znači da se javnopravnom telu daju veća ovlašćenja. Shodno glavnom elementu ovog ugovora a to je ostvarivanje šireg, društvenog interesa, u francuskom pravu je svaki spor povodom upravnih ugovora izuzet iz delokruga sudova opšte nadležnosti i stavljen u nadležnost specijalnih upravnih sudova. Osnovna podela upravnih ugovora u Francuskoj vrši se prema objektu ugovora, i to na: ugovore o javnim nabavkama i ugovore o koncesioniranoj javnoj službi. Pored ove dve najvažnije vrste upravnih ugovora postoje i neke druge kao što su ugovor o zauzimanju javnih dobara, ugovor o upisu javnih zajmova, ugovor o javno – privatnom partnerstvu i dr. Pojam francuskog instituta upravnog ugovora ostao je nepoznat engleskoj doktrini i sudskoj praksi. Pravo Velike Britanije ne poznaje institut upravnih ugovora poznat Francuskoj, Nemačkoj i nekim drugim evropskim državama civilnog prava. U Velikoj Britaniji se obična pravila, običajnog prava ( common law ) primenjuju na sve ugovore, nezavisno da li su ih zaključila javnopravna tela ili privatna lica. Dakle, ovo pravo ne poznaje principe i karakteristike upravnih ugovora i pravila common law-a primenjuju se kako na ugovore javnih kolektiviteta tako i ugovore koje zaključuju pojedinci.

U nemačkom pravu upravni ugovor je regulisan 1976. godine u okviru Zakona o upravnom postupku, gde je i definisan i to kao posebna vrsta ugovora kojim se stvaraju, menjaju ili ukidaju javnopravni odnosi. Dakle, kao što je rečeno, institut javno-pravnih ugovora, odnosno upravnih ugovora regulisan je Zakonom o upravnom postupku 1976. godine članom 54. i to na sledeći način: „ Pravni odnos u okviru javnog prava može biti uspostavljen, promenjen ili raskinut ugovorom u meri u kojoj to nije u suprotnosti sa Zakonom“. Ukoliko bi izolovano posmatrali definiciju upravnog ugovora, shvatili bi da se ova vrsta ugovora može sklopiti između samo javnopravnih, javno-pravnog i privatnopravnog ili samo privatnopravnih subjekata. Međutim ako povežemo član 54. sa članovima 1. i 9. Zakona o upravnom postupku, kao što bi po pravilu trebalo, jer zakon čini celinu pravnih normi koje su međusobno povezane, proizilazi da se pod upravnim ugovorom smatra ugovor: 1. koji je regulisan propisima upravnog prava; 2. čiji je predmet regulisanje pravnih odnosa; 3. kojim se zasnivaju upravna ovlašćenja i obaveze; 4. čija je jedna strana ugovornica subjekt javne vlasti.<sup>5</sup>

Režim upravnopravnog ugovaranja između privatnopravnih subjekata nije predmet Zakona o upravnom postupku nije njime neposredno regulisan, ali su zato javnopravni ugovori koje zaključuju privatnopravne strane regulisani normama posebnih Zakona koji dalje mogu upućivati na

---

<sup>5</sup> Kostić Marija, „ Upravni ugovori u nemačkom pravu “, Pravni život, Beograd, 2008. god., str. 3.;

Milica Vukićević Petković

primenu članove Zakona o upravnom postupku koji se odnose na upravne ugovore.<sup>6</sup>

U nemačkoj pravnoj doktrini dominira podela upravnih ugovora na koordinaciono-pravne i suboordinaciono-pravne koja je izvedena iz prirode odnosa koji postoje između strana ugovornica. Koordinaciono-pravni ugovori se sklapaju između subjekata, koji su po svojoj privatnoj snazi i položaju međusobno ravnopravni, dok kod suboordinaciono-pravnih ugovora postoji odnos podređeno-nadređenom. U pravno slučaju reč je o dva javnopravna subjekta, nosioca upravne vlasti, dok je u drugom slučaju reč o upravnim ugovorima između građana i javnih vlasti. Pored navedene podele upravnih ugovora postoje još dve moguće klasifikacije. Jedna koja pravi razliku između obligatornih i dispozitivnih ugovora, i druga koja pravi razliku na ugovore o nagodbi i ugovore o trampu tj. razmeni.

Ako bismo napravili paralelu između francuskog i nemačkog pravnog režima upravnih ugovora, kao osnovnu razliku izdvajam njihov izvor. U Francuskoj je temelje upravnih ugovora postavila sudska praksa, dok su u Nemačkoj upravni ugovori utemeljeni zakonom. Pored navedene razlike postoji i jedna veoma bitna sličnost između francuskog i nemačkog pravnog sistema kad su u pitanju upravni ugovori. Ta sličnost se ogleda u tome što su u oba pravna sistema za sporove koji proizilaze iz upravnih ugovora nadležni upravni sudovi. To je upravo osnovni pokazatelj da se pravni režim upravnih ugovora odvajaju od onog koji imaju privatnopravni ugovori.

Upravo na primeru nastanka upravnog ugovora u Francuskoj i Nemačkoj možemo reći da je njegov razvoj pre svega bio uslovljen tipom državnog uređenja do današnjeg dana tj. demokratske države i društva.

Prema autoritativnom konceptu država je bila izvor moći, ona je bila gospodar građana, pa ugovor koji bi predstavljao saglasnost volja, u kome ona ne bi imala apsolutno pravo odlučivanja i određivanja uslova, potpuno je bio u suprotnosti sa tadašnjim tipom uređenja. Vremenom političko uređenje se menjalo, građanima su data veća prava, a slepa nadređenost države je slabila. Danas je ipak najvažnije da opšte karakteristike ovog ugovora ukazuju na tada zaključenje ugovora predstavlja rezultat saglasnosti volja, a u izuzetnim slučajevima organ koji ima ovlašćenje da zaključi ugovor mora da bude na to specijalno ovlašćen, tj. ipak se vidi i element autorizacije prilikom zaključenja.

---

<sup>6</sup> Kostić Marija, „Upravni ugovori u nemačkom pravu“, Pravni život, Beograd, 2008. god., str. 4.;



## 5. Upravni ugovori u Evropskoj Uniji

Pravni sistem Evropske unije poznaje institut javnih ugovora. Javni ugovori su naplativi ugovori, zaključeni u pisanoj formi, između javnog naručitelja i preduzimača ili nabavljača, u cilju izvođenja javnih radova, nabavljanja robe ili pružanja usluga. Evropska unija u svojim pravnim propisima razlikuje četiri vrste javnih ugovora i to: ugovor o javnim radovima, ugovor o javnim nabavkama, ugovor o javnim uslugama i ugovor o koncesiji.

Ovi ugovori su regulisani Direktivom o usklađivanju postupka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnim nabavkama robe i ugovora o javnim uslugama i Direktivom o dodeli ugovora o koncesiji.

Pomenute direktive predviđaju tri načina za postupak zaključivanja navedenih javnih ugovora. Prvi način je otvoreni postupak u njemu zainteresovani ponuđač može slobodno podneti ponudu. Drugi je ograničeni postupak u njemu javni naručilac poziva uži krug ponuđača koji će učestvovati u javnom nadmetanju. I neposredna pogodba kao treći način predstavlja postupak u kojem javni naručilac vodi dijalog sa kandidatima primljenim u taj postupak, radi razvijanja rešenja koja će udovoljiti njegovim zahtevima.

Što se tiče izvršnog postupka u Direktivi<sup>7</sup> se navodi da javne vlasti, radi kvalitetnijeg izvršenja radova ili pružanja usluga, slobodno odlučuju kako da upravljaju javnim ugovorima. Takođe treba istaći da postupak izvršenja nije regulisan direktivama, već je prepušteno državama članicama da ga same prilagode svojim potrebama uz poštovanje načela istaknutih u direktivama. Međutim i iz ovog člana, a i praksa država članica svedoči da u postupku ispunjavanja upravnih ugovora uprava ima povlašćen položaj u odnosu na saugovorača.

Što se tiče sporova u vezi sa javnim ugovorima ova materija je takođe prepuštena državama članicama da je oblikuju na onaj način koji najbolje njima odgovara. Za sudove u Francuskoj upravni ugovori su ugovori javnog prava, po čijim sporovima rešavaju upravni sudovi na osnovu normi javnog prava, dok na primer u Belgiji sporove u vezi sa upravnim ugovorima rešavaju sudovi opšte nadležnosti prema normama privatnog prava, uz određena odstupanja istaknuta kroz posebne zakone.

---

<sup>7</sup> Član 2., Direktiva o dodeli ugovora o koncesiji, Evropski parlament i Veće EU, 2014/23 EU, str. 19.;

## 6. Upravni ugovori u pravu Srbije

Naša država je dosta kasnila u odnosu na evropske zemlje, u pogledu razvoja instituta upravnog ugovora. Sve do 1910. godine u Kneževini Srbiji država je zaključivala ugovore ali su oni ostajali u području privatnog, građanskog prava. Zakon o državnom računovodstvu ( 1910 ) uvodi upravne ugovore. Građanski zakon je za upravne ugovore i dalje važio, ali njegova primena je bila supsidijarna. Godine 1934. donet je novi Zakon o državnom računovodstvu, kojim je neposredna pogodba predstavljala redovnu mogućnost sklapanja ugovora, uz još jedan novi vid zaključivanje putem pismene ponude. Ugovori koji su propisani ovim zakonom mogli su biti zaključeni između države i pojedinca, privatnopravnih lica. Zaključeni ugovori su smatrani javnim ispravama, a princip potpune jednakosti stranaka, nije bio sproveden. Međutim, u pogledu presuđivanja Zakon je upućivao na redovne sudove tj. sudove nadležne za suđenje u građanskim stvarima.

Danas u pravu Republike Srbije, propisi koji su u vezi sa upravnim ugovorima mogu se naći u Zakonu o koncesijama, ali ni oni ne daju definiciju upravnih ugovora. Zakon o javnim službama<sup>8</sup> definiše javne službe tako što navodi da se pod javnom službom smatraju ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom, koji obavljaju delatnosti, odnosno poslove kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava građana, odnosno zadovoljenje potreba građana i organizacija, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u određenim oblastima. Takođe se navodi da građani mogu obavljati određene delatnosti, odnosno poslove u skladu sa Zakonom. Radi obezbeđivanja ostvarivanja prava utvrđenih zakonom i ostvarivanja drugog zakonom predviđenog interesa u oblasti: obrazovanja, nauke, kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, osnivaju se ustanove. Delatnosti odnosno poslovi iz navedenog člana kojima se ne obezbeđuje ostvarivanje zakonom utvrđenih prava i ostvarivanje zakonom drugog predviđenog interesa ne obavljaju se kao javne službe u smislu navedenog zakona. Za obavljanje delatnosti u oblasti: javnog informisanja, PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga i u drugim oblastima određenim zakonom osnivaju se preduzeća. Iako ne definiše izričito pojam upravnog ugovora i ne predviđa njegovo postojanje kao takvog, ovaj zakon ipak uređuje da se poveravanje poslova od strane Republike, autonomne pokrajine i grada, drugim pravnim i fizičkim licima, uređuje ugovorom. Iz ovog definisanja može se utvrditi latentno postojanje upravnih ugovora u našem pravu. Osim u Zakonu o javnim službama i u Zakonu o

---

<sup>8</sup> Član 1. i 3. Zakon o javnim službama ( „ Službeni glasnik RS “, broj 71/1994.);

koncesijama ukazuje se na faktičko postojanje upravnih ugovora u našem pravu.

Tako se Zakonom o koncesijama<sup>9</sup> između ostalog uređuju opšti uslovi za davanje koncesija, kao i ugovor o koncesiji. Prema odredbi ovog Zakona ugovor o koncesiji sadrži odredbe o ugovornim stranama, predmetu koncesije, roku trajanja, uslovima obavljanja koncesione delatnosti, itd. Ugovor o koncesiji zaključuju Vlada Republike Srbije u ime i za račun Republike i koncesionar. U slučaju spora ako je reč o nekretninama, rešava nadležni sud u Republici, a u drugim slučajevima može se ugovoriti domaća ili međunarodna arbitraža.

Počeci razvoja koncesionarstva u Srbiji otpočinju još davne 1856. godine kada je francusko društvo za eksploataciju rudnika Majdanpeka dobilo koncesiju u trajanju od 30. godina. Ugovor o koncesiji sa jednom engleskom firmom su takođe sklopili i rudnici u Trepči, Novom Brdu, Kopaoniku. Međutim u periodu nakon Drugog svetskog rata pa sve do devedesetih godina, u Jugoslaviji nije bilo koncesija. U Republici Srbiji je javno-privatno partnerstvo tek od nedavno sistemski regulisano, donošenjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Treba napomenuti i da je donošenjem navedenog Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama prestao da važi Zakon o koncesijama iz 2003. Godine.

Ako pođemo od pretpostavke da upravni ugovori prikriveno postoje u našem pravu, onda se nameće i pitanje koji bi sudovi bili nadležni za rešavanje takvih sporova. Na osnovu propisa našeg zakonodavstva ne bi se mogla odrediti nadležnost sudova za rešavanje sporova povodom upravnih ugovora. Razlog tome je što ima logike da se sporovi povodom upravnih ugovora rešavaju po pravilima parničnog postupka, dakle kao građanski sporovi jer ugovor je ipak ugovor. S' druge strane ima osnova da se sporovi povodom upravnih ugovora rešavaju po pravilima upravno-sudskog postupka, dakle kao upravni sporovi jer je reč o posebnoj vrsti ugovora, koji su specifični po svim onim obeležijima koje karakterišu upravne ugovore, tj. što im je cilj između ostalog da omogući upravljanje javnih službi.<sup>10</sup>

Na osnovu činjenice da kod upravnih ugovora ima toliko javno-pravnih elemenata, smatram da se i sporovi povodom zaključenja i ispunjenja ovih ugovora imaju rešavati u upravnom sporu, jer javni interes izuzima nadležnost redovnih sudova u ovim situacijama. Problem je Srpskog

---

<sup>9</sup> Zakon o koncesijama („Službeni glasnik RS“, broj 55/03);

<sup>10</sup> Lilić Stevan, „Upravno pravo – Upravno procesno pravo“, Beograd, 2008. god., str. 363.;

Milica Vukićević Petković

upravnog sistema što Zakon o upravnim sporovima nije izričito propisao nadležnost upravnih sudova, kako je to učinio hrvatski zakonodavac.

Predmet upravnog spora u Hrvatskoj znatno je proširen, jer se u upravnom sporu ne odlučuje samo o zakonitosti upravnih akata, već i o zakonitosti drugih radnji uprave te o zakonitosti i izvršenju upravnih ugovora, kao i o zakonitosti podzakonskih opštenormativnih akata. Širenje koncepta upravnog spora na sva postupanja uprave ide u prilog zaštite prava građana, jer upravo ta prava mogu biti povređena ne samo upravnim aktom, već i drugim postupanjima uprave.

Reformska nastojanja Republike Hrvatske u grani upravno pravo uključuje pored normiranja upravnih ugovora i propisivanje načina rešavanja sporova koji iz njih proizilaze. Dakle jedna od karakteristika upravnih ugovora je, da sporove koji iz njih proizilaze rešavaju specijalni upravni sudovi. Važno je naglasiti da se prema shavtanju Evropskog suda pravde i na upravne sudove primenjuje član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kao deo *acquis communautaire*, što znači da se primenjuje i standard prema kojem svako ima pravo na zakonom ustanovljeni nezavisan i nepristrasni sud, koji će pravično, jasno i u razumnom roku ispitati njegov slučaj.<sup>11</sup> Na osnovu rečenog postavlja se pitanje da li se nadležnost upravnog suda povodom ocene zakonitosti upravnih ugovora može izvesti na osnovu zakonske formulacije koja je data u srpskom Zakonu o upravnim sporovima. Dakle, mi nemamo izričitu zakonsku normu o nadležnosti upravnog suda kada su u pitanju upravni ugovori, tako da nam ostaje mogućnost primene posebnih zakona ili reforma Zakona o upravnim sporovima.

## 7. ZAKLJUČAK

Upravni ugovori su javnopravni institut. Oni su dvostrano pravni akti, koje javnopravno telo zaključuje sa drugim licima ( fizičkim ili pravnim ) radi ostvarivanja cilja koji je od javnog interesa, pod uslovima određenim zakonom. Pravni režim upravnih ugovora je različit od režima ugovora privatnog prava, a to se ističe u postupku zaključivanja i izvršenja gde javnopravno telo istupa sa nadređenošću u odnosu na drugu ugovornu stranu.

Postupak zaključenja upravnih ugovora je specifičan i on ga odvaja od građanskih ugovora. Naime, da bi se određeni ugovor zaključio potrebno je sprovesti javni oglas, odabrati kandidata, koji prihvata da izvrši ugovorne

---

<sup>11</sup> Ljubinković Boris, „ Upravni ugovori i upravno sudelovanje “, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1/10, str. 37.;

obaveze po najpovoljnijoj ceni za javnopravno telo i zaključi ugovor. Što se tiče postupka izvršenja upravnog ugovora, tu dolazi do izražaja dominantniji položaj upravno-pravnog tela u odnosu na saugovorača. Naime, javnopravno telo može u određenim situacijama raskinuti ugovor, izreći sankciju saugovoraču, zahtevati od nadležnog suda da reši spor. S' druge strane saugovorač mora izvršiti ugovorene obaveze, a od prava na raspolaganju mu stoji pravo na određenu naknadu, pravo da zahteva izmenu cene, kao i pravo na naknadu zbog pretrpljene štete.

Iz uporedno-pravnih iskustava zemalja Evrope, zaključuje se da se u državama u kojima nije regulisan opšti okvir upravnih ugovora na njih gleda kao na ugovore građanskog prava. Sporove o njima rešavaju isključivo građanski sudovi. Dok s' druge strane u pravim sistemima u kojima postoji formiran pravni režim upravnih ugovora, na njih se gleda kao na zaseban institut i sporove proistekle iz upravnih ugovora rešavaju upravni sudovi.

Na kraju se kao neizbežno pitanje nameće značaj upravnih ugovora tj. da li su oni potrebni, nepotrebni ili suvišni uz građanskopravne ugovore kao i to da li oni utiču na efikasnost uprave, da li oni u stvari odgovaraju prirodi upravne delatnosti. Prethodno su data razjašnjenja u pogledu razlikovanja upravnog ugovora i ugovora građanskog prava, kao i razlike u pogledu upravnog akta. Isto tako su navedene i njihove sličnosti odnosno ukazano je na to da upravni ugovor u sebi sadrži kombinovane elemente građanskog ugovora i upravnog akta. Ako pođemo od dosadašnje prakse koja po pitanju upravnih ugovora ne pokazuje nedostatke, koji bi se na primer ogledali u povredi ili sužavanju prava bilo koje od strana ugovornica, možemo zaključiti da je upravni ugovor poželjan institut.

S' obzirom da je kod upravnih ugovora najznačajniji element javni interes, to upućuje da oni ne sputavaju efikasnost uprave, štaviše postojanjem upravnih ugovora njena delatnost se obogaćuje.

Ako pođemo od toga da država danas ne koristi isključivo mere prinude, već da su njeni ciljevi očuvanje ustavnosti i zakonitosti, kao i očuvanje socijalnog blagostanja, najbolji način za ostvarivanje navedenih ciljeva su upravni ugovori, koji su svrhu svog postojanja i svog značaja opravdali kvalitetnim načinom zadovoljenja javnih potreba.

## 8. REFERENCE

1. Borković Ivo, Upravno pravo, Informer, Zagreb, 1981
2. Daničić Danilo, O administrativnim ugovorima, Beograd, 1934
3. Dimitrijević Predrag, Upravno pravo, knjiga 1-2, Niš, 2008

Milica Vukićević Petković

4. Kostić Lazo, Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije, Beograd, 1939
5. Kostić Marija, Upravni ugovori u nemačkom pravu, Pravni život, Beograd, 2008
6. Lilić Stevan, Administrativni ugovori i javne službe, Pravni život, Beograd, 1993
7. Lilić Stevan, Upravno pravo – Upravno procesno pravo, Beograd, 2008
8. Ljubanović Boris, Upravni ugovori i upravno sudovanje, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Split, 2010
9. Majstorović Bogdan, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Beograd, 1967
10. Marković Ratko, Upravno pravo, Beograd, 2002
11. Radovanović Ljubomir, Upravni ugovori, Arhiv za pravne i društvene nauke, knjiga XIII (XXX), Beograd, br. 3, 1926

## ADMINISTRATIVE CONTRACTS

Milica Vukićević Petković

Visoka ekonomska škola stukovnih studija Peć u Leposaviću

**Abstract:** Administrative contracts are a special type of contract where usually one of the contracting parties is a public law body and which is concluded for the performance of public service and the realization of a public interest. They go a long way since its inception to its eventual final acceptance of all the legal systems. One of the enduring characteristics of this type of contract is their disguised or unnoticed existence. This is why only monitoring their development may lead to a complete understanding of the importance and essence of this institution as well as the need for its complete legal regulation.

**Keywords:** administrative contracts, private law contract, administrative act, seamlessly disguised-existence.