

УПРАВНИ УГОВОРИ

Апстракт: *Управни уговори, као врста уговора које склапа држава, не ради вршења својих примарних функција, већ ради постизања општекорисних циљева, како за друштво, тако и државу, прелазе дуг пут од свог постанка до евентуалног коначног прихватања у свим правним системима. Латентно постојање је једно од трајнијих обележја ове врсте уговора, а само праћење развоја, историјски и територијално, може довести до потпуног схватања суштине и значаја овог института и потребе за потпуним правним регулисањем, што је у даљем тексту и изложено.*

Кључне речи: *управни уговор, управни акт, уговор приватног права, латентно постојање, општи друштвени интерес.*

1. Увод

Управни уговори предмет су изучавања управног права, прецизније – посебног управног права. Управно имовинско право чине два дела: стварно управно право и облигационо управно право. Управни уговори, тј. сви њихови видови, чије је латентно постојање неспорно и у правним системима држава које их изричито не предвиђају, представљају предмет изучавања посебног управног права, тачније управног облигационог права.

Сваки уговор представља сагласност воља два или више субјеката о битним елементима, а ради постизања дозвољених правних последица. Опште прихваћена дефиниција управних уговора не постоји, али једна од најкоришћенијих је: Управни уговори представљају врсту уговора које држава, односно јавноправно тело, склапа са трећим лицима ради постизања циљева од ширег друштвеног интереса. Међутим, дефинисати се може и на следећи начин – Управни уговор је уговор склопљен у име једног или више јавних субјеката, а према режиму јавног права. Приликом ближег објашњавања појма управни уговор, треба водити рачуна о разликовању од ширег појма – уговори управе, који уопштено обухватају све врсте уговора који се склапају у име државе. То значи да се у категорију уговора управе сврставају како уговори приватног права, тако и управни уговори. Управни уговори су дакле, тек једна врста уговора управе. Француски теоретичар *Laubadere*¹ говори о две категорије управних уговора код којих је на једној страни јавноправно тело, а то су :

1. управни уговори – *contracts administratifs*,
2. уговори грађанског права – *contracts de droit commun, ou de droit prive*.

Према француској управној теорији разлика између уговора приватног права и управних уговора јесте у томе што предмет управних уговора мора бити увек усмерен на обављање јавне службе и задовољење друштвених интереса и циљева, као и то да постоје посебна овлашћења на страни јавноправног субјекта – *clauses exorbitantes du droit commun*.

¹ Зоран Томић, *Правна природа управних уговора*, Правни живот , Београд, 1993, бр. 11 – 12, стр. 2130.

Појам -управни уговор- је ужи и њиме су обухваћени само они уговори који имају следеће елементе:

1. Субјекти: Један од субјеката управног уговора увек мора бити јавни, односно јавно-правно тело, тј. управним уговором не може се сматрати уговор између појединаца.
2. Циљ: Сврха управних уговора јесте испуњење неког ширег друштвеног интереса, за разлику од уговора грађанског права, приватних, чији је циљ остварење само међусобних интереса сауговорача, чак и онда када је један од субјеката држава.
3. Посебни услови: При склапању и извршавању управних уговора важе посебни услови, који су по правилу предвиђени посебним прописима и за њих важи посебан поступак.

Када се разматра извршење управних уговора, односно права и дужности, ситуација није другачија у односу на уговоре грађанског права, односно говорећи о дужностима, може се рећи да је основна дужност остваривање обавеза које проистичу из уговорних клаузула, која је начелно лична, те се не може преносити на друге субјекте без посебне дозволе. Права – право на новчане учинке из уговора, тј. добит, што је један од важних разлога због кога се закључује уговорни однос. Када се узму у обзир специфичности, француски аутори наглашавају да се ради о уговору између неједнаких страна, јер тело јавне власти наступа са јачом правном вољом, те при извршавању уговора располаже јачим – јавним овлашћењима. Јача овлашћења се могу оправдати сврхом која се овим уговорима постиже – остваривањем, тј. задовољавањем виших, друштвених интереса. Тиме јавноправна тела обезбеђују себи надређенији и повољнији положај, који долази до изражаја нарочито приликом извршавања уговора, када на пример друга страна уговорног односа неуредно извршава или уопште не извршава своје обавезе. Заправо, управни уговори су на подручју јавног права оно што су класични уговори на подручју приватног права.

2. Управни уговори у упоредном праву

Упоредно-правно посматрано, институт управних уговора је познат у већем броју европских држава, такође и у нашем праву. Ан-

гло-амерички правни систем не познаје институт управног уговора, већ важе само правила *common law-a*, која се примењују подједнако неvezано да ли је у питању појединац или јавни субјект.

Прави смисао који данас имају добили су у оквиру француског управног права. Овај институт је у Француској настао крајем 19. и почетком 20. века, па је сходно томе тамо и најразвијенији, како теоријски, тако и практично. Њихова основна карактеристика, односно да и ако су слични класичним уговорима закључују се са циљем функционисања јавних служби, долази до изражаја у административно-судској (*contract par détermination de la jurisprudence*) пракси Државног савета. Ипак, поједине карактеристике ових уговора уређене су и законским путем – материјални и формални елементи. У француском законодавству први пут су и установљени основни елементи, односно критеријуми ових уговора: критеријум странака (*les parties au contract*), критеријум циља (*l'objet meme du contract*) и критеријум посебних овлашћења (*les clauses exorbitantes du droit commun*). Последњи критеријум, односно критеријум посебних овлашћења, другачије се може назвати дерогативна клаузула - *clauses dérogatoires*, што заправо значи да се јавноправном телу дају већа овлашћења, јер овакво уређивање односа више погодује остваривању ширег друштвеног интереса. Ово представља и основну разлику између грађанскоправних и управних уговора, а сходно главном елементу овог уговора – остваривање ширег, друштвеног интереса - у француском праву је сваки спор поводом управних уговора изузет из делокруга послова судова опште надлежности и стављен у надлежност специјалних управних судова. Основна подела управних уговора у Француској врши се према објекту уговора, и то на:

1. уговоре о јавним набавкама - *Les marchés public*,
2. уговоре о концесионираној јавној служби - *Les contrats des concession de service public*.

Код уговора о концесионираној јавној служби ступа се са појединцем у уговорни однос, у коме он има право и дужност обављања делатности која се сматра јавном службом (нпр. водоснабдевање). Наплаћивање за обављену делатност се обавља од стране лица које је врши, а наплаћује се од корисника услуга. Концесионар је према корисницима у приватноправном уговорном односу, а према јавноправном субјекту у јавноправном – управном уговорном односу.

Поред ове две, најважније врсте управних уговора постоје и неке друге (уговор о заузимању јавних добара, уговор о упису јавних зајмова, уговор о јавно-приватном партнерству, и др.).

Регулисање управних уговора много другачије је остварено у Немачкој, где управносудска пракса није извор правила за одређивање појма и елемената управних уговора, и ако се не може рећи да је без икаквог утицаја. После Другог светског рата се појавило изразито интересовање за учвршћивање управног уговора, највише као реакција на превише изражени ауторитет државе у управним поступцима у времену националсоцијализма. Управни уговор се појавио као веома пожељна могућност, а против ауторитатизма, наредбе и силе. Био је у том тренутку пожељан саставни део промењеног концепта политичког система, који је водио ка либералнијем уређивању правних односа у овој области, у којој постоји јавни интерес.

Правно уређивање је остварено у Закону о управном поступку – *Verwaltungsfahrgensgesetz* и неким одредбама Немачког грађанског законика. У Закону о управном поступку је предвиђено да правни однос на подручју јавног права може настати, изменити се или престати јавноправним уговором, ако то није у супротности са правним прописима. У теорији немачког права, законско дефинисање појма уговора се не подржава, предмет је оштрих критика, наглашава се да је појам преширок јер тако појмовно обухваћен обухвата поред уговора између јавноправних субјеката и приватноправних лица и међународне уговоре, унутардржавне уговоре, уговоре уставног карактера, које законодавац сигурно није имао у виду. У Закону о управном поступку су поред општег појма и начина стварања уговора, наведене и детаљније описане и врсте неких уговора: Уговор о нагодби - *Vergleichsvertrag* и уговор о размени - *Austauschvertrag*.

Уговор о нагодби - је јавноправни уговор који се може закључити под општим прописаним условима предвиђеним за јавноправне уговоре, а ако постоји неизвесност о чињеничном или правном стању за које јавноправно тело сматра да се може отклонити склапањем нагодбе. Субјекти овог уговора су јавноправно тело и странка у поступку, приватни субјекат у вези кога постоји неизвесност. Овај уговор доприноси ефикасности и економичности, омогућавајући брзо окончање поступка, уз смањење трошкова на минимум.

Уговор о размени се такође може склопити у оквиру опште прописаних услова, када је потребно обавезати странку на неку противчинидбу, најчешће плаћање новчаног износа. Противчинидба мора бити сразмерна и повезана са чинидбом јавноправног тела.

У немачкој правној теорији, управни уговори су подељени на координационе и субординационе уговоре. Координациони уговори – *Koordinationsrechtlihevertrag* су уговори који су склопљени између два или више тела јавне власти једнаког или скоро једнаког положаја (нпр. уговор између два или више јавноправних тела о обављању неког посла – две општине закључе уговор о оснивању библиотеке, која ће имати карактер јавне установе). Код ових уговора недостаје елемент субординације, односно јаче правне воље једне уговорне стране, те координациони уговори би се могли сврстати и у приватне уговоре. Друга врста уговора су субординациони уговори – *Subordinationsrechtlichvertrag*, код којих једна страна има јачу правну вољу, односно иступа као носилац ауторитета јавне власти. Ови односи би могли бити регулисани уместо управним уговорима и једнострано, управноправним актом.

Најзначајнија разлика у француском и немачком правном режиму управних уговора јесте њихов извор. У Француској, има управних уговора који су предвиђени законом, али већини је темеље поставила судска пракса, за разлику од правног режима Немачке, где је институт управног уговора утемељен у закону, који изричито предвиђа постојање ове врсте уговора. Међутим, ово није и једина разлика. Неједнакост уговорних страна доста више је изражена у француском правном систему. Ово се може видети нарочито у фази извршавања већ закљученог уговора, где се уговорена садржина не мора строго поштовати, ако то захтева јавни интерес, док у немачком праву, уговорена садржина има апсолутни примат. Разлика у положају, тј. надређености јавноправног тела у немачком праву, по закључењу уговора нарочито, не утиче на нарушавању начела *pacta sunt servanda*.

Као што се кроз разматрање настанка управног уговора на примеру Француске и Немачке може уочити, његов развој је био условљен типом уређења државе, тј. друштвено-економским и политичким односима и морао је проћи дуг пут од ауторитарног уређења до данашњег дана – демократске државе и друштва. Самим

тим, постоје и два концепта која овај пут могу детаљније, потковано систематски обрађеним чињеницама описати – ауторитарни и демократски концепт. Према ауторитарном концепту, држава је била извор моћи, страна која надгледа и учествује у свим збивањима у друштву. Она је била господар грађана, па уговор, који би представљао сагласност воља, у коме она не би имала апсолутно право одлучивања и одређивања услова, потпуно је био у супротности са тадашњим типом уређења. Грађани су били поданици, објекти, предмети у праву, који нису могли парирати држави у било каквој врсти договарања и уређивања државе политике и послова. Владало је мишљење да са поданицима нема закључивања пакта. Временом, политичко уређење се мењало, грађанима су дата већа права, а слепа надређеност државе је слабила. У том периоду се јавља демократски концепт, који овако либералније односе користи и за описивање стања у правном систему, нарочито на пољу закључивања уговора у којима једна страна јесте држава, а други приватно лице. Држава више није имала задатак да само заповеда грађанима, напротив, сада води повећану бригу о потребама грађана и начину на који би им се могло помоћи. Грађани од овог тренутка могу бити уговорни партнери државе, са једнаким правима и дужностима, за које постоје и законске гаранције. И даље је, међутим остало питање како дефинисати постојање управног уговора, односно да ли би било боље установити његово постојање као потпуно одређено, тј. рећи да је управни уговор начелно допуштен, сем када је у закону предвиђено другачије, или прихватити постојање овог уговора само као одступање од режима грађанског уговора. Данас је ипак најважније да опште карактеристике овог уговора указују на то да закључење уговора представља резултат сагласности воља, а у изузетним случајевима орган који има овлашћење да закључи уговор мора да буде на то специјално овлашћен, тј. ипак се види и елемент ауторизације приликом закључења. Значи, демократски концепт је у потпуности утемељен, а од државе до државе је различито дефинисање постојања уговора – тј. као изузетка или правила. Ипак, уочавање разлика између управног уговора и грађанских уговора са једне, и управног акта са друге стране би могло да буде од помоћи.

3. Правна природа управних уговора

Уопштено речено – основни инструмент грађанског права је уговор, а управног права – управни акт. Управни уговор, овако разматрано се налази на самој граници јавног и приватног права, а чак се може рећи, као што је раније поменуто, и да је он у сфери јавног права, оно што је уговор на подручју приватног права. Теоретичари који оправдавају постојање института управног уговора објашњавају да је неопходно постојање и једне и друге врсте уговора, због различитости субјеката који их закључују, преко правних режима којима би били регулисани, па све до различитости ефеката које производе и циљева због којих се закључују. Један од теоретичара који јасно подржава постојање управног уговора, као самосталног ентитета је *Gaston Jèze*, развијајући концепцију о административним уговорима, коју заснива на циљу због кога се закључују уговори. Наиме, управни уговори представљају врсту уговора која се закључује са циљем функционисања јавне службе. Приликом задовољења јавних интереса, он објашњава да се не могу применити општи принципи грађанског права приликом закључења уговора, већ основни принципи приватног права – по питању форме, олакшица које се дају приватним уговарачима приликом извршења уговора, надлежности судова. Најважније са друге стране, приликом разграничења од управног акта и самовоље државе је да странке, потписују уговоре, тј. да приватни субјекти нису приморани ауторитетом државне власти.

Са друге стране, *León Deguit*, на пример је оштри противник постојања и теорије о постојању управног уговора. Он је сматрао да постоје уговори које закључује држава и акти које доноси држава, и да уговоре које закључује држава не треба разликовати од уговора које закључују приватни субјекти у праву.² Самим тим, ове две врсте уговора заправо немају међусобних разлика, јер је уговор правна категорија и ако постоје елементи који га конституишу он постоји увек са потпуно истим карактеристикама и последицама, независно од субјеката између којих се закључује.

² Владимир В. Водинелић, *Управни уговори између прихватања и обијања*, Правни живот, Београд 1993, бр 11- 12, стр. 2114.

Питање сврставања управног уговора у сферу јавног или приватног је веома незгодно, јер се у вези са овим појављује доста предходно нерешених питања, тј. проблема о којима не постоји јединствен став међу теоретичарима – уговор као искључиво приватна категорија и уговор као искључиво општеправни појам. Раније је владало мишљење о томе да је уговор искључиво приватноправна категорија, првенствено због изражене сагласности воља на основу које се закључује. Данас, међутим, ово питање се више не поставља, узимајући у обзир демократски концепт, у коме држава иступа као равноправни субјект спрам субјеката приватног права. Други разлог је теорија о томе да се уговор не може сврстати искључиво ни у јавно право, ни у приватно, тј. да је појам уговор општеправни појам.

Управни уговор, са друге стране, према мишљењу неких теоретичара може се представити и као *sui generis* уговор, односно *sui generis* управни акт.

Наравно, ове теорије имају и своје заговорнике, који без превеликих тешкоћа објашњавају разлоге противљења у складу са својим теоријама о месту које заузима управни уговор: « Међу уговорима, управни уговор је међу својима. Као посебна врста уговора, али уговора, он је доиста *sui generis*, као што је приватноправни уговор своје врсте или пак међународноправни. Укратко, управни уговор није као правни феномен *sui generis*, у свету правних појава он је уговор, али је као уговор *sui generis*».³ У поређењу са управним актом, управни уговор би такође могао да се представи као управни акт своје, посебне врсте, са значајним одступањем од осталих правних аката, тј. једностраност замењена двостраношћу и неједнакост која је замењена једнакошћу. Управним актом држава кроји судбину потчињених лица, одлучујући о својим интересима, док са појавом нове врсте аката она примат даје јавном интересу и његовом најбољем задовољењу, које пут налази у договору са својим грађанима, који договор, логично, много боље прихватају у односу на наметање обавеза. Основне одлике управног акта на самом почетку и указују на то да између њих и управних уговора постоје разлике. Управни акт је једностран и ауторитативан акт којим се одлучује о правима и обавезама физичких, правних и

3 Владимир Водинелић, *Управни уговори између прихватања и одбијања*, Правни живот, Београд, 1993, бр 11- 12, стр. 2118.

других лица у конкретној ствари. Управним актима се на најквалитетнији и најстрожији начин остварује државна управна функција, у циљу задовољења државних интереса, што са уговором, којим се задовољавају јавни интереси није случај. Једностраност, апсолутно није једна од одлика управног уговора.

Ипак, место и појам управног уговора је најбоље одредити, узимајући средишњи став, јер теоријска разматрања воде у недоглед, увек узимајући исте елементе, сагледане из различитих углова, зависно од личног мишљења теоретичара и њихових предубеђења приликом анализе, или пак периодом у коме су живели, или живе. Управни уговор се може посматрати као посебан ентитет. Ово је уговор који закључује управа, односно двострани управноправни посао, споразумно формиран управноправни однос. Овај институт захтева посебан правни режим у коме ће бити регулисан и делатност посебних органа који надгледају извршење уговора, и оних који пресуђују у стварима ове врсте.

Најважнији закључак приликом дефинисања управног уговора као посебног ентитета је да је « поента у што непосреднијем и чешћем суделовању грађана у обављању јавних служби, у креативном и динамичном партнерству јавних и приватних претензија – уз проналажење и оптимално коришћење поузданих суптилних метода за унапређивање свеколиких стандарда друштвене целине и њених припадника ».⁴

4. Управни уговори у праву Србије

Наша држава је доста каснила у односу на земље Западне Европе у развијању и учвршћивању института управног уговора, што је уско повезано са споријим настанком и развојем јавних служби у односу на поменуте земље. Све до 1910. године у Кнежевини Србији држава је закључивала уговоре, али они су остајали у подручју приватног, грађанског права. Овакво функционисање правног система, доста је било условљено и постојањем норми само Грађанског законика, а за решавање спорова били су надлежни редовни грађански судови. Године 1910. донет је «Закон о државном рачуноводству». Овим законом,

⁴ Зоран Томић, *Правна природа управних уговора*, Правни живот, Београд, 1993, бр 11- 12, стр. 2140.

управни уговори су ступили на тло правне науке Југославије по први пут. У овом закону су у посебном одељку регулисани уговори и набавке и чини се да је створен начин нормирања који је доста различит у односу на онај из Грађанског закона. Грађански закон је за управне уговоре и даље важио, али његова примена је била искључиво супсидијарна. Временом, потребе јавних служби су се знатно прошириле, а у уговорима закљученим између државе и појединаца, број спорова је незауостављиво био у порасту. Ове спорове више није било могуће решавати, због посебних обележја која су уговори имали, у оквиру одредби које су важиле за приватне уговоре, нити у судовима редовне надлежности. Због овако отежаног функционисања система управних уговора, у оквиру «Закон о државном рачуноводству», измене су биле неопходне, а уследиле су 1921. године. Годину дана касније, 1922. усвојен је и «Правилник за извршење одредаба о управним уговорима» који је важио уз овај закон. Временом је све више сужаван простор примене одредби грађанског права у овој области. Већ 1934. године је донет нов «Закон о државном рачуноводству». Уговори који су прописани овим законом могли су бити закључени између државе, али и државних предузећа која нису била комерцијализована и појединаца, приватноправних лица.

Процедура која је постојала приликом закључења, извршења и раскида уговора била је веома специфична. Овом приликом се појављује низ административних, управних аката као пропратних и неодвојивих елемената у односу на управни уговор. Склапању уговора је морало претходити јавно надметање – лицитација. Орган који је спроводио лицитацију и субјекти који су могли бити учесници детаљно су били описани у закону. Као изузетак од општег правила лицитације постојала је и могућност закључивања уговора путем јавне погодбе. Законом из 1934. непосредна погодба је уврштена као редовна могућност склапања уговора, уз још један, нови вид – закључивање путем писмене понуде. Закључени уговори су сматрани јавним исправама. Законом је предвиђен и поступак извршења уговора, измене и могућности раскида, а принцип потпуне једнакости странака као опште претпоставке постојања уговора грађанског права, није био спроведен. Наиме, раскид или измена уговора на штету државе нису били могући без сагласности Министарства финансија, док је држава

са друге стране за себе оставила могућност једностраног раскида у случају да сауговарач не поштује услове садржане у уговору. Када се разматра питање пресуђивања у овим стварима, иако су била прописана одступања од режима приватних уговора, Закон је упућивао на редовне судове, надлежне за суђење у грађанским стварима. Предмети уговора поводом којих се заказивало суђење пред редовним грађанским судовима, односили су се управо на најважније последице уговора – постојање, дејство уговора и накнаду штете. Управо овако одређена надлежност, ако се погледа са стране, није одговарала заштити јавних и државних интереса, јер су принципи на којима почива рад грађанских судова, принципи аутономије воље и једнакости странака, што у пуној мери није био случај са управним уговорима овог доба. По том питању, француски систем, имао је далеко боље решење.

Период после Другог светског рата је период који не познаје управне уговоре. Институт управних уговора нестаје јер се врше знатне измене правних одредби везаних за ову област, односно правног система у целини. Уговори које склапају држава и организације којима су поверена јавна овлашћења, налазе се од тог тренутка под општим режимом грађанског права. У појединим одредбама неких закона постојала су одступања од општег правног режима, мада она су се односила на све субјекте који закључују уговоре, независно од квалитета сауговарача, тј. државу или јавноправно тело, а односила су се на: посебну процедуру закључења уговора, потребу прибављања претходног одобрења или накнадне сагласности...

Право Савезне републике Југославије, такође није садржало у одредбама материјалног права појам управних уговора. Ипак, променом система својинских односа, поплочаван је пут и грађено место које они данас имају у нашем праву. Тај период је, не заборавимо, био период вишесвојинских односа, а подручје које је плодно за овај процес, захтева процес појачане приватизације, који је ипак био макар у правном регулисању тешко и споро остварљив. Доношењем Устава из 1990. године, уместо приватизације долази до јаког таласа централизације. О појачаном учешћу приватне својине није било ни речи, шта више процес подржављења узимао је маха. Државним органима – дирекцијама за привреду, здравство, образовање, проширене су надлежности. Тако је законом било предвиђено да су управљање водопривредом, енерге-

тиком, авио, железничким и ПТТ саобраћајем, установама у области здравства, образовања итд од тог тренутка искључиво у рукама државних органа. Централизација је била спроведена кроз оснивање великих инфраструктурних система, за које је образовано по једно предузеће за територију целе земље – Нафтна индустрија Србије, Електропривреда Србије... Чак је предвиђено и да су ове установе постајале установе у државној својини, али оно што заиста привлачи пажњу јесте то да су то постајале и пољопривредне и ветеринарске станице без обзира на оснивача. Министарства надлежна за наведене послове, свако у својој области, располажу средствима за функционисање предузећа. Прописи нису одређивали питање коришћења средстава, која никако нису мала, па је неопходно запитати се на који начин је Влада вршила оцену целисходности њиховог коришћења. Субјекти који су располагали средствима имали су и овлашћења да закључују уговоре. Међутим, стање у овој области доста је компликовала промена својинског система, у односима слабе контроле и недостатка прописа о правима и дужностима, већ довољно закомпликованим. Члан 73. Устава,⁵ највише је имао утицаја на новонасталу конфузију. Овим чланом је било прописано да су непокретности и друга средства која користе савезни органи и организације, органи и организације република чланица и јединица локалне самоуправе и организације које обављају јавну службу у државној својини.

Питање које се постављало било је одређивање титулара својине и облика својине, односно разлике између друштвене и државне својине. Затим, при одређивању титулара својине претходно се требало одредити на коју државу се мисли, тј. на савезну или на републике, а тек онда одређивати којим субјектима она припада у оквиру претходног уређења. Донекле се ова дилема решава 1993. године доношењем «Закона о имовини Савезне Републике Југославије», којим се утврђује да имовину савезне државе чине право својине на непокретним и покретним стварима, новчана средства, хартије од вредности и друга имовинска права у земљи и иностранству чији је носилац савезна држава, али под условом да су непокретности изграђене, купљене или на други начин прибављене од савезних органа. Ипак, питања имовине општина, градског грађевинског земљишта, монопола који су имали

⁵ Устав СР Југославије, « Службени лист СРЈ », бр 1/92.

државни органи у обављању многих привредних делатности нису решена у овом периоду.

Временом, појам друштвене својине ишчезава. Јачањем државне својине створен је широк простор у коме је држави и њеним органима – јавноправним телима створена могућност за закључивање уговора, са јавноправним карактером, али двостраних, где и субјекти са којим закључује имају овлашћења и права у односу на државу. Титулаи својине су одређени, чиме је омогућен несметан уговорни процес, за разлику од периода у коме је постојала друштвена, или паралелно друштвена и државна својина. Организовање и вршење послова од јавног значаја су основни задаци државе у сваком систему и сваком периоду. Данас, се у Србији може рећи да су ови задаци у доста већој мери остварени и путем закључивања управних уговора, иако не правно регулисаног и одређеног као таквог. Мишљење о томе да држава може вршити своје функције и тако што ће их поверити другим субјектима је ушло на велика врата. Држава задржава свој монополски положај у управљању, као и својину, али је створила могућност да у вршењу јавне службе укључи и нејавне субјекте и тиме призна да није у стању, или блаже речено – да ће лакше вршити своје функције уз помоћ нејавних субјеката. Велику прекретницу у правним односима ове области, али и систему поделе власти и вишестраначког, партијског плурализма предвидео је Устав Републике Србије, донет 1991. године. Први пут, у овом Уставу, поменут је термин – *јавне службе*. Како би се ближе уредио овај правни институт, донет је исте године и «Закон о јавним службама». Данас у праву Републике Србије прописи који су у вези са управним уговорима, могу се наћи првенствено овом, односно у Закону о јавним службама и Закону о концесијама, али не и дефинисање управних уговора. Овај закон, Закон о јавним службама⁶, донет је као *lex generalis*, уз постојање, *lex specialis* у разним областима (школство, здравство), а предвиђа да средства могу бити у свим облицима својине, чиме се решава проблем који је раније постојао, а јавне службе дефинише у свом првом члану: «Јавном службом у смислу овог закона сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности, односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно

⁶ Закон о јавним службама, «Службени гласник РС», бр 71/1994.

задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима. Грађани могу обављати одређене делатности, односно послове из става првог овог члана, у складу са законом”. Члан трећи је веома важан, јер се на њега даље надовезују многи следећи чланови (четврти, пети, шести, осми, девети, десети,, једанаести...) а он гласи: « Ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом предвиђеног интереса у области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, оснивају се установе. Делатности, односно послови из става првог овог члана којима се не обезбеђује остваривање законом утврђених права и остваривање законом другог предвиђеног интереса не обављају се као јавне службе у смислу овог закона. За обављање делатности, односно послова утврђених законом у области: јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и у другим областима одређеним законом оснивају се предузећа». Иако не дефинише изричито појам управног уговора и не предвиђа његово постојање као такво, овај закон ипак уређује да се поверавање послова од стране Републике, аутономне покрајине и града другим правним и физичким лицима уређује уговором. Из овог дефинисања може се утврдити латентно постојање управних уговора у нашем праву. Иначе, историјски посматрано, још је у Југославији 50-их година велики број делатности проглашен је јавном службом, али без прецизних критеријума које би овај појам ближе одредили. Уставом из 1974. године уводе се појмови делатности и друштвених служби, послова од посебног друштвеног интереса у областима образовања, културе, здравствене и социјалне заштите и др.

Други закон, којим се посредно уређује институт управних уговора је Закон о концесијама. Претходно је ипак неопходно објаснити појам концесије и историјат настанка. Термин концесија потиче од латинске речи *concedere*, која значи- уступити, препустити, а правни појам би био – дозвола за обављање неке делатности, за коју је неопходно претходно одобрење надлежног државног органа. Концесије, историјски, јављају се у средњем веку у западној Европи, мада постоје претходно неке назнаке у римском праву, које је познавало давање

у закуп државних прихода. Оне су у средњовековном праву везане за регале - који престављају посебна права владара, конкретније за мале регале, који се тичу владареве имовине, путем којих је краљ финансирао своју делатност. Велики регали, са друге стране, били су непреносиви, а били су: законодавна власт, судска власт и међународноправна овлашћења. Мали регали су били преносиви, па су се могли пренети на приватна лица, чиме су стваране концесије.⁷ Право социјалистичке Југославије, међутим није било афирмативно расположено према концесијама, првенствено због облика својине који је тада био доминантан. Концесије су биле дозвољене само за приватну својину или су се односиле на странце, чиме оне и нису имале свој облик у правом смислу речи концесија. Законом о општим условима за давање концесија страним лицима у Републици Србији било је предвиђено да је страном лицу била омогућена концесија – дозвола за коришћење обновљеног природног богатства или добра у општој употреби. После уставних промена, извршених 1990. године и промена облика својине, концесијама је био отворен пут уласка у наш правни систем. Поред правог, вида који је познат са својим основним елементима већини правних система, постоји још и неправи вид концесије. Првенствено, позната је трговинска концесија, која је карактеристична за право САД, доношењем антимонополистичког закона 1890. године, којим је забрањена продаја робе трговцима на велико.. Закон је познатији као Шерман закон, по сенатору који га је предложио.

Донет је Закон о концесијама,⁸ који у свом првом члану одређује: «Овим законом уређују се услови, начин и поступак давања концесије за коришћење природног богатства, добара у општој употреби за које је законом одређено да су у својини Републике Србије, и за обављање делатности од општег интереса, предмет концесије, рок трајања концесије, уговор о концесији, концесионирана накнада, остваривање концесионих права и обавеза, оснивање и пословање концесионих предузећа и друга питања од значаја за остваривање концесије». Концесија, у смислу овог закона, описана у 3. члану јесте: « Право коришћења природног богатства, добара у општој употреби, или обављања делат-

⁷ Посебно управно право – Белешке са предавања професора Милана Петровића, Ниш, 2009.

⁸ Закон о концесијама, «Службени гласник РС», бр 55/2003.

ности од општег интереса, које надлежни државни орган, концедент, уступа домаћем или страном лицу, концесионару, на одређено време под условима прописаним овим законом, уз плаћање концесиониране накнаде. Страно лице, у смислу овог закона је – страном правно лице са седиштем у иностранству, страном физичко лице, држављанин Србије са пребивалиштем, односно боравиштем у иностранству дужим од годину дана. Концесија у смислу овог закона је и концесија по БОТ систему (built-operate-transfer, тј. изгради – користи – предај) укључујући и све облике овог система, а који се заснивају на изградњи или реконструкцији и финансирању комплетног објекта, уређаја и постројења, његовом коришћењу и предаји у својину Републике Србије у уговореном року». Овим Законом, су 2003. године уређене концесије, као однос између државе и домаћег или страног лица, чиме су субјекти у претходно наведеном члану закона јасно прецизирани. Следеће битно обележје јесте предмет концесије, који је детаљно одређен у 5.члану овог закона, а може бити:

- истраживање и експлоатација свих врста минералних сировина,
- изградња, обнављање, одржавање и коришћење водопривредних објеката, укључујући бране и акумулациона језера, система за наводњавање водом и њену дистрибуцију, система за одводњавање и система за санитацију,
- изградња, одржавање и коришћење путева или реконструкција, развој, одржавање и коришћење путева,
- изградња, одржавање и коришћење железничке инфраструктуре и организовање и регулисање железничког саобраћаја, или реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење јавне железничке инфраструктуре и организовање и регулисање железничког саобраћаја,
- изградња, одржавање и коришћење објеката ваздушног саобраћаја, опреме и аеродрома, и њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење,
- изградња, одржавање и коришћење телекомуникационих објеката, или њихова реконструкција, одржавање и коришћење,

- изградња, одржавање и коришћење комуналних објеката ради обављања комуналних делатности,
- изградња, одржавање и коришћење енергетских и других објеката ради производње, чувања, преноса и дистрибуције електричне и топлотне енергије, њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење,
- уређивање, обнављање и коришћење обала река и језера,
- изградња, одржавање и коришћење здравствених установа, или њихова реконструкција, одржавање и коришћење,
- изградња спортско- рекреационих објеката, спортских терена и простора за спорт и рекреацију, укључујући објекте за рекреацију, спортске и културне активности,
- коришћење термалних извора у здравствене и производне сврхе,
- изградња објеката и реконструкција, модернизација и коришћење постојећих објеката у бањама, подручјима са природно – лековитим својствима и другим природним вредностима ради њиховог коришћења,
- изградња, одржавање и коришћење објеката туристичке инфраструктуре или његова модернизација, реконструкција, одржавање и коришћење.

Период трајања на који се може установити концесија је 30 година, а у зависности од предмета концесије и очекиване добити у обављању концесионе делатности. Предлог за давање концесије подноси надлежно министарство, надлежни орган аутономне покрајине, скупштина јединице локалне самоуправе и заинтересована лица преко овлашћеног подносиоца - Влади Републике Србије. Влада, свој став формира на основу економских, социјалних, финансијских и других показатеља и на основу става Владе, надлежно министарство припрема предлог за доношење акта о концесији, на основу кога се закључује концесиони уговор. Акт о концесији мора да садржи – предмет концесије, рок трајања концесије, основне елементе јавног тендера, услове које мора да испуњава концесионар, критеријуме за избор најповољније понуде, услове и начине обављања концесионе делатности, врсту или висину гаранције којим се обезбеђује концесија и начин одређивања концесионе накнаде. Јавни тендер је услов за

давање концесије и у нашем праву, а узор за овакво одлучивање првенствено је био француски правни систем. Поводом спроведеног тендера тендерска комисија је дужна да у року од 60 дана од дана отварања понуда достави Влади извештај о спроведеном јавном тендеру са образложеним предлогом о избору понуђача који је дао најповољнију понуду, а одлуку о одређивању концесионара доноси Влада у року од 30 дана од дана пријема извештаја комисије. На основу концесионог акта долази до закључивања концесионог уговора, који је по својим особеностима управни уговор и ако не постоје одредбе којима се он тако и изричито назива. Уговор о концесији, закључује се у складу са условима предвиђеним концесионим актом. Влада именује преговарачку комисију која ће са концесионаром утврдити садржину уговора. Овај уговор обавезно мора да садржи одредбе о уговорним странама и предмету концесије, које су уједно и основни елементи сваког уговора. Затим, морају бити прописани услови обављања концесиониране делатности и стандарди производа и услуга, који су предмет концесије. Што се тиче финансијског елемента, уговор мора садржати одредбе о томе на који начин и у којим роковима се могу обезбедити средства за финансирање концесиониране делатности, затим критеријуми за одређивање цена, тарифа поводом предмета и као најзначајније са сауговорача, одредбе о концесионираној накнади. Временски елемент тиче се рока трајања концесије и услова под којима се овај уговор може продужити, времена и начина предаје непокретности, објеката, уређаја... Остале одредбе су одредбе о праву преноса концесије и условима тог преноса; условима измене или раскида уговора; начину решавања спорова и остале одредбе о којима се путем договора могу споразумети концедент и концесионар. Овај уговор се евидентира у посебном регистру који води Министарство надлежно за послове финансија.

Што се тиче земаља у окружењу, на пример у праву Хрватске, управни уговор је недавно добио своје место, као законом регулисан. Законом о општем управном поступку су регулисана само основна питања везана за управне уговоре. У нацрту овог закона од 2008. године је речено да « тело јавне власти може уместо доношења управног акта закључити управни уговор са странком, у односу у коме би се

иначе доносио управни акт, ако је такав уговор у одређеној управној ствари изричито допуштен».⁹ С обзиром на то да је при изради нацрта узор било право Немачке, предвиђају се две врсте управних уговора – координирани и субординирани. Међутим, у закону нису прихваћени и прописани координирани уговори, са објашњењем да они по својој природи нису јавноправни, те да се ни јавноправни режим не може применити на њих. Што се тиче субјеката, права и обавеза које важе међу њима и циљева склапања ових уговора, одредбе прате све напред речено.

Такође, када регулише питање измене уговора због промењених околности, у Закону је предвиђено да су то околности које су настале након закључења уговора, а под којима би извршење обавезе за једну страну било знатно отежано. Приликом промена услова извршења уговора, уговорне стране се морају сагласити. Ништавост управног уговора је прописана под условима да је уговор склопљен тако да је противан решењу које уређује уговорне односе. Уговор може бити ништав и само у неком делу, тј. делимично, а ништавост на основу тужбе странке или јавноправног тела уређује суд надлежан за управне спорове. Заштита странке је такође прописана Законом о општем управном поступку, у члану 154. тј. странка може изјавити приговор због тога што јавноправно тело не извршава своје уговорне обавезе, с тим да у приговору може захтевати и накнаду штете због неиспуњења уговорне обавезе.¹⁰ Приговор се изјављује и предаје телу које према закону обавља надзор над јавноправним телом са којим је странка склопила уговор. У ЗУП-у је пропуштено да се наведе који је то орган, али из регулисања следи да је то специјализовани суд. Регулисање појединих питања, с обзиром да је ЗУП веома сажето регулисао управни уговор, препуштено је посебним законима и судској пракси.

Као што је већ речено, са сауговорача је најважнији мотив ступања у овај уговорни однос накнада. Накнада се одређује у зависности од врсте, квалитета, категорије, намене, количине и тржишне цене природног богатства и добра у општој употреби, односно у зависности

⁹ Нацрт Закона о општем управном поступку Хрватске, 2008.

¹⁰ Закон о изменама и допунама Закона о општем управном поступку Хрватске, «Службени гласник републике Хрватске», 30-10.

од врсте делатности, тржишних услова пословања, дужине трајања концесије, процењеног ризика и очекиване добити.

У изузетним условима, концесиона обавеза може бити и пренета другом лицу, уз сагласност концедента, на основу посебног уговора. Уколико уговор не садржи сагласност концедента, он ће бити ништав. Права концесионара су одређена овим законом, уговором о концесији и уговором о финансирању пројекта, тако да он има потпуно обезбеђење својих права поводом овог уговора, односно не иступа као потчињена страна. Да би обавио делатност поводом које је закључио уговор, концесионар оснива концесионо предузеће, чије постојање престаје роком који је утврђен у уговору о концесији. Да би биле извршене било какве промене – територијалне, тј. оне које се односе на седиште, или статусне, концедент мора дати претходну сагласност.

Концесиони однос може бити окончан на два начина – прекидом и престанком. Овај однос се прекида у случајевима: да се вршењем концесионе делатности угрожава животна средина или законом заштићена подручја или области; у случају објаве ратног стања; у случају немогућности обављања делатности због знатног оштећења објекта концесије које није скривио или које нису последица грубе непажње. С друге стране, концесиони однос престаје: престанком уговора о концесији, откупом концесије, одузимањем концесије, стечајем или ликвидацијом концесионог предузећа, ако је правоснажном пресудом утврђено да је у току поступку давања концесије или у току преговора извршено кривично дело, које је довело, или је могло довести до давања концесије одређеном концесионару и из других разлога, који су утврђени уговором о концесији на основу сагласности воља концесионара и концедента.

Питање решавања спорова је решено у члану 39. «Закона о концесијама»: «Спорове који настану у остваривању концесионих права и обавеза чији је предмет непокретност, решава суд у Републици Србији». Међутим, предвиђена је и надлежност стране арбитраже, приликом извршавања права и обавеза са елементом иностраности.

Питање које поједини теоретичари постављају поводом природе концесионих уговора је да ли су ово уговорни или једностранни односи. Питање је у нашем праву сувишно, јер из претходно објашњеног система концесија у нашем праву, потпуно је очигледно да једностранности нема.

5. Извршење управних уговора

Извршење и испуњење управних уговора су питања која захтевају детаљно разматрање, с обзиром да се правни режим приликом извршења управних уговора разликује у односу на правни режим грађанског права који регулише ову област. И ако се стране јављају у уговорном односу, може се приметити надмоћ јавне власти над физичким или правним лицем, које долазе до изражаја нарочито у овој фази – фази извршења. Неке од чињеница које потврђују ову тврдњу су контрола над извршењем уговора, под изузетним условима мењање одредби уговора... Примарно приликом описивања тока извршења уговора јесте претходна напомена да се треба у сваком тренутку правити разлика између испуњења, као добровољног и без сметњи окончања уговорног односа и извршења, као принудног начина. У пракси постоје две врсте извршења управних уговора - управно и судско, као и код управних аката. Разлика се прави према врсти обавеза, где је код првог обавеза неновчана, а код другог обавеза је новчана (накнада штете, компензација...). Приликом извршења неновчаних обавеза врло често не одлучује управни суд у спору, него о њему одлучује сама управа, нпр путем материјалних санкција – пенала, којима се делује н сауговорача да изврши своју обавезу. У случају да постоје законом предвиђени услови који доводе до принудног извршења, оно ће бити спроведено без обзира на ко се налази у својству лица које дугује извршење, тј. да ли је то јавноправно тело или сауговорач. Ипак, приликом принудног извршења имовина јавне власти се више штити, али с друге стране, води се рачуна и о имовини приватног субјекта, јер се не жели оставити као потпуно осиромашен, већ је основни циљ стварање система испуњења обавеза који добро функционише за у будуће.

Приликом закључења уговора, сауговорачу управе су, а ради извршења без застоја и препреки, дата следећа права: право на одговарајуће финансијске ефекте, право на регулисање цене и право на накнаду штете. Примарни утицај на давање оваквих права сауговорачу имали су теорија воље приликом закључења уговора и финансијске равноправности уговорних страна. Право на финансијске ефекте је најважније право за сауговорача, који и ступа у овај уговорни однос

управо ради финансијског елемента, сатисфакције. Зато је веома важно да финансијска корист, награда, која је уговорена не може бити једностран промењена од стране управе. Право на регулисање цене – цена је регулисана унапред, међутим у извесним случајевима унапред предвиђеним може доћи до њене измене. Један од случаја јесте обештећење због одговорности управе за учињене незаконитости; право на обештећење због спонтано извршених накнадних престајања за које се тврди да су биле апсолутно потребне и неодложне, а нису биле предвиђене уговором. Право на накнаду штете је предвиђено у случајевима постојања права на једнострану измену уговора у јавном интересу и у случају примене теорије о непредвидивости. Теорија једностране измене уговора у јавном интересу или теорија самовоље – *la théorie de fait du prince* обухвата сваку меру предузету од стране јавне власти чија је последица теже извршење уговора од стране сауговорача. Управа је овлашћена да врши измене због јавног интереса и после закључења уговора, али зато са друге стране, сауговорач, као врсту изједначења положаја у односу на управу има право на накнаду штете. Управа је дужна да у потпуности обештети сауговорача поводом претрпљене штете, а потврђује теорију о правној одговорности управе. Теорија непредвидивости – *la théorie de l'imprévision* – заснована је на ставу да ако приликом испуњења уговора настану нове чињенице или околности услед којих је отежано испуњење уговорних обавеза, сауговорач има право на накнаду енормних трошкова или губитака. Разлика у односу на приватне уговоре је у томе што се он не ослобађа својих уговорних обавеза, већ без обзира на новонастале околности он мора у потпуности да их испуни. Три су основна елемента који чине ову теорију: да се ради о догађају чије наступање уговорне стране нису могле да предвиде, да је догађај наступио независно од њихове воље и да директно утиче на испуњење уговора.¹¹

С друге стране, управа има већи број права, јача према дејству, у односу на сауговорача: Право да надзире и контролише извршење уговора, право да примењује санкције, право на једнострану измену одредби уговора, право на накнаду штете. Прво право је право да врши надзор, којим непосредно контролише испуњење уговора због интереса

¹¹ Предраг Димитријевић, *Извршење управних уговора*, Правни живот, Београд, 1993, бр. 11-12, стр.2240-2245.

који заступа. Узимајући као основни критеријум јавни интерес, ово право је оправдано, а у циљу успостављања што бољег система вршења јавних служби, управа врши непрестани утицај на сауговорача. Веома занимљиво право, које у принципу и прави највећу разлику између управних и уговора грађанског права је право на једнострану измену уговора. Теорија којом се објашњава ово право, као ексклузивно право које је резервисано само за управу је теорија самовоље (која је ближе објашњена у претходном пасусу). Санкције које може применити управа су бројне, у односу на оне које може тражити сауговорач када управа не извршава уговор, или му наносе штету. Прва санкција је материјална, а она по правилу не гаси уговорну обавезу, него делује на одговорније извршење уговора у будућем времену. Материјалне санкције могу бити пенали, накнада штете... Следећа санкција је предузимање непосредног извршења од стране управе, чиме она преузима извршење концесиониране јавне службе на себе и извршење преко трећих лица. Задња, најдрастичнија мера је раскид уговора. Ова мера је специфична, када је предузета од стране управе по томе што она нема обавезу накнаде штете због раскида који је скривљен, а сауговорачу је остављена могућност да захтева накнаду штете на суду.

На основу читавог претходно наведеног низа санкција види се да је управа за себе задржала непосредно решавање проблема који могу настати у вези са испуњењем уговора када је сауговорач онај који омета његов несметан ток, а судови су заобиђени, сем изузетно, на пример приликом извршења задње мере, где лице може остварити накнаду на суду. Коначно, ови уговори, као и било који други правни посао, закључени су ради постизања циља, а када буду извршене чинидбе и са једне и са друге стране. На овај начин долази до престанка уговора. Међутим, уговор може престати и истеком рока на који је уговорен, а и пре тог рока у случају смрти сауговорача, или ако је сауговорач правно лице – стечајем сауговорача.

Решавање спорова поводом управних уговора – је проблем који је на доста различите начине решен посматрајући кроз правне системе на принципу неколико земаља. У неким државама ове спорове решавају управни судови, судови опште надлежности или на мешовит начин – судови опште надлежности и управни судови, а неке државе карактерише и решавање спорова од стране посебног тела, образованог

само за решавање спорова из ове области (САД). Решавање од стране управних судова је карактеристично за земље колевке управног уговора, Немачку и Француску. У овим земљама спор се решава као спор пуне јурисдикције, што значи да је укључивање редовних судова грађанског права приликом решавања о било ком питању потпуно непотребно. Ово је важно нагласити првенствено због решавања о накнади штете, која је карактеристична за судове опште надлежности. Белгија је представник другог система, система решавања спорова од стране грађанских судова, а Италија трећег, где се спорови решавају комбинујући решавање од стране судова опште надлежности и управних судова. Судови грађанског права овом приликом решавају питања која се односе на елементе самог уговора, а управни судови су надлежни за решавање питања везаних за испуњење уговор. У Србији, је решавање ових спорова раније било доста теже, због непостојања управних судова. Управне спорове су по правилу решавали Врховни судови опште надлежности. Потреба за специјализацијом судова била је веома изражена због система у коме је постао управни спор, али не и управно судство. Најбоље решење је решавање управних спорова од стране управних судова, чија се надлежност за пресуђивање објашњава на следећи начин «Тужиоци у свим управним споровима могу бити сви грађани и правна лица који сматрају да им је повређено неко право или на закону заснован интерес.»

6. Сврсисходност управних уговора

За крај, поставља се као неизбежно разматрање о сврсисходности постојања управних уговора, гледано из различитих углова – да ли је према сврси коју остварује, а не као институт права, потребан, непотребан, или сувишан уз грађанскоправни уговор; да ли спутава или не спутава ефикасност управе, да ли одговара или не одговара природи управне делатности. Питање потребе постојања и разликовања управног уговора и уговора грађанског права, односно управног акта, су довољно разјашњена претходно. Питање анализе, сада је сврсисходност, односно евентуална штетност за неку од страна уговорница. За саговорача управе су обезбеђена права, којим се оно штити од самовоље управе, док са друге стране управа на овај начин

може постићи задовољење општих потреба тако како не би могла на основу једностраног, ауторитативног управног акта. С обзиром да управни уговор у пракси не показује недостатке, који се огледају у повреди или сужењу права било које од страна, по овом питању управни уговор се може оценити као пожељан институт који у себи садржи комбиноване елементе грађанског уговора и управног акта. Из претходне реченице, проистиче објашњење и других питања, односно питања да ли ова врста уговора одговара, тј. да ли пожељна као једна од могућности којом располаже управа. Уговор је у принципу заснован на размени чинидби, односно принципу *do ut des*, па је као такав за управу потпуно непознат ни невероватан. Међутим, када се овоме дода елемент јавног интереса, он постаје веома објашњив и пожељан. На овај начин се не спутава ни ефикасност управе, која своје послове може несметано обављати и уз постојање ове врсте уговора, чак се њена делатност овим обогаћује, а задаци много једноставније остварују, када са друге стране постоји субјект вољан да закључи уговор, којим за себе може обезбедити корист. Све наведене карактеристике управног уговора и давање одговора на многобројна питања о сврсисходности указују на то да органи управе данас имају за циљ потпуно другачију улогу државе. Држава више не користи искључиво мере принуде, кроз свој друштвено-економски и политички развој, она је проширила своје делатности и начине остваривања задатака. Њени основни циљеви су квалитетно управљање, очување уставности и законитости, повећање економског и социјалног благостања, а који би бољи био начин за остваривање ових последњих од управног уговора, који је релативно дугом традицијом и квалитетним начином за задовољење јавних потреба, оправдао сврху свог постојања.

Jovana Živić, student
Faculty of Law University of Niš

ADMINISTRATIVE CONTRACTS

Summary

Administrative Contracts, are type of contracts concluded by a state, not to conduct its primary functions, but in order to achieve generally useful goals, both for society and country, made a long way from its beginning to its eventual final acceptance in all jurisdictions. Latent existence is one permanent features of these types of contracts, and only studying its development, historically and territorialy, one can lead to a complete understanding of the essence and importance of this institution and the need for full legal regulation, which is explained below.

Key words: *administrative contract, administrative act, contract, private law, latent existence, general social interest.*

