

Др Дражен С. Миљић
Универзитет у Бањој Луци
drazen.miljic@unibl.rs

УПРАВНИ УГОВОРИ ПРЕМА ЗАКОНУ О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Сажетак: У Републици Србији, у 2016. години, донесен је нови Закон о општем управном поступку који уводи управни уговор као нови позитивно-правни институти, нормиран са свега његових чланова. У раду се приказују проблеми које са собом доноси овакав начин правног нормирања. Као последица тога јављају се бројне дилеме и противрјечности.

Кључне ријечи: управни уговор, јавни интерес, уговорни орган, појачана овлашћења, правни режим.

1. УВОД

Народна скупштина Републике Србије је 29. фебрура 2016. године усвојила Закон о општем управном поступку¹. Као једна од новина у Закону је, између осталог, и увођење института управног уговора. Предмет овог рада је анализа управног уговора у позитивном праву Републике Србије и указивање на неке дилеме и недоречености које су уочене у законским рјешењима у вези са овим институтом. Посебна пажња у раду ће се посветити приказивању рјешења из упоредног права. Хипотеза од које се полази гласи – материја управних уговора у Закону о општем управном поступку Републике Србије није довољно и прецизно одређена, односно управни уговори се морају нормирати посебним правним прописом како би се на адекватан начин дефинисала питања као што су: која лица могу имати статус уговорне стране, поступак закључивања управних уговора, права и обавезе уговорних страна у уговорном односу, које су области његове примјене, питање правне заштите уговорних страна, неважност уговора и домен примјене правила облигационог права.

¹ Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр.:18/2016

2. ДЕФИНИСАЊЕ ПОЈМА

Закон о општем управном поступку је посветио свега пет чланова материји управних уговора.² У чл. 22. Закона о општем управном поступку, управни уговор је дефинисан као двострано обавезан писан акт који, кад је посебним законом одређено, закључује орган и странка и којим се ствара, мијења или укида правни однос у управној ствари.

Наведена дефиниција јасно повлачи границу између управног уговора, као двостране правне конструкције и управног акта, као једностраног управног поступања. Управни уговор представља споразумно формирање правног односа и његов настанак, односно заснивање права и обавеза није једностраног већ двостраног карактера.³ У том смислу, уколико се два субјекта права не сагласе о садржини споразума, управни уговор неће настати. Зато се каже да је управни уговор двострани правни акт који је плод прожимања двију воља, наспрам једностраности управног акта, који је израз једне јавноправне воље. Код управних аката, у појединим случајевима, воља адресата може имати одређени значај, но то не утиче на његову суштину. За настанак управног уговора пристанак странке има једнаку важност као и воља органа управе. У том смислу, разлика између ова два института, између осталог, најизразитија је у начину њихових настанака.⁴

Форма управног уговора је одређена као битан елемент овог акта. У том смислу, уколико се не задовољи прописана форма, управни уговор неће производити правно дејство што ће за посљедицу имати ништавост уговора. Форма подразумијева писану редакцију уговора на одређеној исправи овјереној својеручним потписом од уговорних страна које се обавезују. Елементи писане форме су текст изјаве и потписи. Уговор у писаној форми је закључен када странке које су се обавезале потпишу текст изјаве. За испуњење писане форме битно је да уговор потписује оно лице које се обавезује.⁵ Опште је правило да странку обавезује текст уговора који се налази изнад њеног потписа. У том смислу, потписник пристаје да преузме права и обавезе из уговора која су овјерена његовим потписом. Писана форма се захтијева и код свих измјена и допуна закљученог управног уговора. Овакво рјешење је прихваћено у упоредном праву⁶.

² Видјети: чл. 22–26. ЗУП-а.

³ Видјети: Драган Милков, Ратко Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку ‘управно поступање’“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 3/16, 745.

⁴ Ibid.

⁵ Уколико управни уговор потпише неовлашћено лице, он ће бити неважећи. Видјети: Jean-Claude Ricci, *Droit administratif*, 4^{ed}, Hachette Supérieur 2014, 75.

⁶ Упоредити: чл. 25. ст. 2. Закон за управните спорови, *Службени весник на Република Македонија*, бр. 62/2006, чл. 150. ст. 4. Закона о општем управном поступку Хрватске, *Народне новине*, бр. 47/09, Параграф 57. *Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgesetzblatt I*, s. 102/2003, 718/2004, члан 27 и 28 *Ley 30/2007 de contratos del sector publico*.

Писаном формом морају бити обухваћени сви битни елементи управног уговора. За управни уговор важи само оно што је у писаној форми изражено. У грађанском праву, ако би се странке усмено споразумјеле о споредним тачкама о којима у формалном уговору ништа није наведено, а исте нису у супротности са садржајем уговора, нити су противне циљу због којег је форма прописана, те тачке сматрају се пуноважним. Да би се овај став прихватио, неопходно је да се испуне сљедећи услови: усмени договори странака могу се прихватити само ако се они односе на споредне тачке уговора, односно на такве тачке које по природи уговора или по вољи странака нису битне за настанак самог уговора. Потребно је да о тим усменим договорима странака ништа није наведено у самом (формалном) уговору, јер ако је у формалном уговору о њима већ постигнута сагласност, онда се може говорити само о измјенама формалног уговора, а не о усменим договорима странака. Наведене усмене погодбе не смију бити у супротности са садржајем или циљем због кога је форма прописана.⁷ Ово правило се не може примијенити на управне уговоре, јер је код њих укључен јавни интерес, те било какве погодбе уговорних странака, па биле то и оне које се категоришу као „небитне“, морају задовољити писану форму управног уговора. У том контексту, свако поступање јавне управе мора бити транспарентно и легитимно, у сврху стварања што бољег угледа код грађана. Према томе, усмене погодбе код управних уговора неће допринијети остварењу наведених циљева.

Код приватноправних уговора дозвољени су и усмени споразуми у ситуацијама када се у правним односима смањују и олакшавају обавезе странака, или ако је форма прописана само у интересу уговорних странака. Ово правило се не може примијенити на управне уговоре јер је циљ форме код управних уговора и заштита јавног интереса. Такође, сви услови који су дефинисани управним уговором морају остати такви током трајања уговорног односа јер би се накнадним измјенама, било у корист јавне управе или друге уговорне стране, могли изиграти други учесници који су учествовали у поступку избора саговорача јавној управи. Измјене управног уговора допуштене су само ако су учињене у јавном интересу.

Питање уговорних странака према Закону о општем управном поступку није прецизно дефинисано јер коришћени термини, „орган“ и „странка“, обухватају преширок спектар лица. У том контексту, под термином „орган“, Закон о општем управном поступку подразумијева: државне органе и организације, органе и организације покрајинске аутономије и органе и организације локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебне органе преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су

⁷ Упореди: Оливер Антић, *Облигационо право*, Београд 2008, 348; Слободан Перовић, *Облигационо право*, Београд 1986, 350–352; Борис Визнер, *Коментар закона о обавезним (облигационим) односима*, Загреб 1978, 328–330.

повјерена јавна овлашћења.⁸ Овако широком кругу лица се не може повјерити заштита јавног интереса, када је у питању управни уговор, што је и одавно потврђено у упоредном праву. За примјер ћемо узети француско искуство. Уговорне стране у француском управном уговору се означавају као један од елемената на основу којег се он разликује у односу на уговоре приватног права. Владajuће мишљење је да управни уговор у Француској може постојати само ако је барем једна уговорна страна представник јавне управе (*une personne publique*).⁹ Уколико би се десило да се један уговор закључи између субјеката приватног права, такав уговор неће бити управни уговор, чак ни у случају да му је предмет везан за обављање јавне службе. Ова особина се наводи као једна од битнијих особина управног уговора и тај став је јединствен у литератури.¹⁰ Учешће јавне управе као уговорне стране се обиљежавало као „*L'élément constant*“ управног уговора.¹¹ У прилог овом схватању, навешћемо мишљење Обија, по којем управни уговор може настати само између субјеката јавне управе или између јавне управе и појединаца.¹² За примјер можемо навести да уговор о концесији у име концедента у Француској потписује министар као руководилац министарства. У департманима, то овлашћење је повјерено префекту.¹³ Статус друге уговорне стране је ирелевантан.¹⁴

Та доктрина је била израз и врло исцрпне праксе Државног савјета која се прожима кроз низ пресуда у којима постоји став да, ако се говори о управном уговору, онда то подразумева учешће јавне управе у уговорном односу.¹⁵ Овакав став је потврђен и пресудом Суда за рјешавање сукоба надлежности од 26. марта 1990. године у случају „*Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes*“.¹⁶

⁸ Видјети: чл. 1. ЗУП-а.

⁹ Видјети: Georges Requignot, *Théorie générale du contrat administratif*, Université de Montpellier 1945, 169–175.

¹⁰ Видјети: Charles Debbach, *Institutiones et Droit Administratif*, Presses Universitaires de France, Paris 1978, 159. и Jean-Marie Auby, *Droit administratif spécial*, Sirey, Paris 1966, 28.

¹¹ Слично наводи и Валин, који сматра да најмање једна од уговорних страна у управном уговору мора бити јавно тијело (*collectif publique*). То је први услов да би се уопште могло говорити о управном уговору. Видјети: Marcel Walline, *Droit administratif*, Paris 1963, 566.

¹² J. M. Auby, 28.

¹³ Видјети: Jeann-Marie Auby, Bon Pierre, *Droit administratif des biens*, Daloz, Paris 1993, 205.

¹⁴ У Француској, друга уговорна страна може бити и физичко лице. Међутим, чешћи је случај да то буду правна лица због обима и природе послова.

¹⁵ Тако се, према пракси Државног савјета, не може говорити о управном уговору у оним ситуацијама када јавна управа није уговорна страна, без обзира на то што се дјелује у јавном интересу. Интервенција органа јавне управе у поступку закључивања управног уговора није довољан аргумент да се одређени уговор сврста у управне уговоре. Наведено према: Иво Борковић, *Управни уговори*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 30/2, 1993, 423.

¹⁶ Видјети: Tribunal des conflits, du 26 mars 1990, *Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes*.

Временом је дошло до кризе овог критеријума као елемента препознавања управног уговора у односу на остале уговоре у француском правном систему. У појединим случајевима,¹⁷ пресуде Државног савјета су концесионе уговоре признавале као управне уговоре, иако ниједна уговорна страна није била орган јавне управе, односно обје уговорне стране су били субјекти приватног права.¹⁸ Ови уговори се сматрају управним, и то само у оним ситуацијама када једна уговорна страна иступа у име и за рачун неког субјекта јавне управе.¹⁹ Послије је ова пракса проширена и на удружења која су се бавила уређењем простора.²⁰ Неконзистентност судске праксе о овом питању изазвала је бројне расправе. Почело се постављати питање поузданости овог критеријума за препознавање управног уговора. За овакву ситуацију кривац није била само судска пракса, већ и поједини правни прописи.²¹ Тако су створени изузеци који су негирали правило да једна уговорна страна мора бити орган јавне управе.²² Када ће „изузетак“ од правила бити примијењен у пракси ствар је околности датог случаја. При томе, велика је улога судија који рјешавају овакве спорове, јер они одређују домет овог изузетка. Поред наведеног, велики значај имају и правила француског Грађанског законика, која судије тумаче када одређују да ли је један уговор закључен у име јавне управе, односно да ли је приватном лицу повјерен мандат.

¹⁷ У том смислу види: *Consiel d' Etat*, 30.5.1975. – *Société d' équipement d la région montpelliéraine*; *Tribunal des conflits* 23. Sept. 2002 – *Sotrame et Métalform d G.I.E.SESAM Vitale*.

¹⁸ Тако је суд за рјешавање сукоба надлежности у пресуди „*Enterprise Peyrot*“ од 8. јула 1963. године одлучио да су уговори закључени у сврху изградње ауто-пута управни уговори, чак и ако су били закључени између акционарског друштва у мјешовитој својини и једног привредника. Суд је овакав став образложио тиме да су ови уговори закључени „за рачун“ јавне управе. У том смислу, јавни путеви су одувјек сматрани за основни елемент активности јавних служби. Наведено према: *Gay Braibant, Le droit administratif français*, Daloz 1992, 142.

¹⁹ Овакав став је примијењен и у случају грађења тунела кроз Мон Блан, који је такође градило правно лице у мјешовитом власништву. Видјети: *Consiel d' Etat* 24. april, 1968, *Société concessionnaire fran Vaise pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le mont Blanc*.

²⁰ Суд за рјешавање сукоба надлежности је споразуме који су закључени у циљу изградње нуклеарних електрана прогласио управним уговорима. Видјети случај: *Société Wanner Isofi Isolation*, од 10. 5. 1993. године. Наведено према: Милан Петровић у сарадњи са Милошем Прицом, *Посебно ујравно љраво са међународним ујравним љравом*, Ниш, 2014, 204.

²¹ Тако је Уредба о концесијама из 1959. године прописала да јавна тијела могу повјерити мандат приватним лицима да дјелују у њихово име у областима урбанизма, развоја привреде и сл. Упореди са: *François Lichhère, L' evolution de critère organique du droit contrat administratif*, *Revue française de droit administratif*, mars-avril, 2002, 341–351.

²² У литератури се изузеци од наведеног правила сврставају у три категорије, и то: 1) ако приватно лице има мандат добијен од стране јавне власти; 2) ако је уговор закључен између приватних лица, а предмет уговора се односи на дјелатности које изворно спадају у надлежност државе; 3) ако привредник наступа у име државе. Видјети о овоме: *Jean-Claude Ricci*, 69–70.

Међутим, бројни аутори су указивали да је веома ризично повјеравати приватним лицима вршење јавне службе у толиком обиму. Наводи се и да је велика разлика између јавног и приватног сектора у начинима одлучивања, контроли рада и коришћењу имовине и средстава.²³ Поједностављено речено, управљање јавним и приватним сектором је слично само у небитним стварима. Приватни сектор се руководи финансијским интересом и нема свијест о значају јавног интереса. Као доказ претходно наведене тезе, у Француској су се често дешавале ситуације да приватни сектор не разумије озбиљност посљедица неиспуњавања стандарда који су дефинисани управним уговором и штете коју трпе грађани и друштво због таквог поступања. Тако је Државни савјет у неколико случајева утврдио да је приватни партнер прерано напустио повјерене послове вршења јавне службе²⁴, затим да је концесионар начинио довољно тешку грешку да изгуби концесију, јер у конкретном случају опрема и напон струје нису били адекватни да би се остварио предмет уговора.²⁵ Државни савјет је у случају „*Nouvelle société fermière de Luxueil-les-Bains*“ пресудио да су концесионарове грешке довољно тешке да изгуби концесију, с обзиром на то да је у два ранија случаја починио исте грешке као и у конкретној ситуацији.²⁶ Иако су поједине пресуде у Француској дерогирале обавезно учешће јавне власти у управном уговору, данас се таква поступања третирају као изузеци од општег правила.²⁷

Овај критеријум мора имати улогу елиминаторног фактора при категорисању уговора, јер би његово брисање довело до великог уплива приватног сектора у област јавних служби. Посљедице оваквог поступања могле би бити катастрофалне у смислу угрожавања и недовољног остваривања јавног интереса. Наиме, допуштање закључивања управних уговора између субјеката приватног права водило би ка мање контролисаном начину пружања јавних услуга. Овакво поступање би ишло у прилог оним теоретичарима који су тврдили да је управни уговор средство путем којег јавна управа настоји извршити бјекство од ограничења прокламованим принципима правне

²³ У том смислу, иронично се поставља питање да ли ће се ићи и даље у примјени овог принципа. Упореди: G. Braibant, 143; F. Lichère, 341–351.

²⁴ *Consiel d'Etat*, 17.11.1944, *Ville d'Avallon*. Наведено према: Милан Петровић у сарадњи са Милошем Прицом, 226.

²⁵ Видјети: *Consiel d'Etat*, 12.7.1918, *Vandel*. Наведено према: *Ibid*.

²⁶ Видјети одлуку од 13. јула 1947. године у случају „*Nouvelle société fermière de Luxueil-les-Bains*“.

²⁷ Значај за одржавање става о обавезном учешћу управе у управним уговорима имају и теоретичари управног права. Ако анализирамо савремене ауторе, видимо да се у њима и даље одржава теза да једна од уговорних страна мора да буде јавно лице или субјекат који наступа у име јавног лица. Упореди са: P. Foillard, *Droit administratif*, Editure Paradigme, Paris 2008, стр. 241–242; R. L. Mestre, *Termes du droit administratif*, Paris 2006, стр. 58–62.

државе.²⁸ Јавна управа у управном уговору није само уговорна страна, већ и гарант вршења јавне службе на адекватан начин. Због тога, појам органа у управном уговору се мора прецизније дефинисати како би се обезбиједила гаранције да ће се предмет уговора остварити у складу са јавним интересом.

Питање друге уговорне стране такође није прецизно одређено. Употребљен је термин „*сйранка*“ који, ако се држимо одредби Закона о општем управном поступку, може бити свако физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка или свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка.²⁹ Поред наведеног, странка у управном поступку може да буде и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом.³⁰ Улогу странке у управном поступку могу да имају заступници колективних интереса и заступници ширих интереса, који су организовани сагласно прописима ако исход поступка може да утиче на интересе које заступају.³¹ Видимо да је Законом о општем управном поступку и појам странке широко одређен и да сва лица која могу имати овај статус у управном поступку не могу бити уговорна страна у управном уговору јер су такве ситуације тешко замисливе.

Дилему изазива и дејство управног уговора, односно Законом о општем управном поступку је дефинисано да се њиме *сйварају, мијењају или укидају љравни односи у уйравној сйвари*. Из тога произилази да управни уговор може различито дјеловати на одређени правни однос, што само отвара различите недоумице и негативно расипа његов потенцијал. Овакво рјешење је преузето из њемачког Закона о општем управном поступку.³² У позитивном праву Њемачке, главно обилежје управног уговора је предмет, односно да се њим ствара, мијења или укида један правни однос на подручју јавног права. То је линија разграничења између управних уговора и споразума приватног права јер обје врсте уговора производе исте учинке, само што је предмет управног уговора јавноправног карактера.³³ Овакво рјешење се ни-

²⁸ Детаљније о овом питању у упоредном праву видјети: Владимир В. Водинелић, *Јавно и љривајино љраво*, докторска дисертација, Београд 1986, 191; Mahendra P. Singh, *German administrative Law in Comon Law Perspective*, Berlin 2002, 97.

²⁹ Видјети: чл. 44. ст. 1. ЗУП-а.

³⁰ Видјети: чл. 44. ст. 2. ЗУП-а.

³¹ Видјети: чл. 44. ст. 3. ЗУП-а.

³² „Правни однос, у области јавног права, може се засновати, измијенити или укинути уговором ако се правни прописи не противе томе.“ Видјети: чл. 54. *Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgesetzblatt I*, s. 102/2003, 718/2004.

³³ Н. U. Erichsen, D. Ehlers, P. Badura, *Allgemeines Verwaltungsrechts*, De Gruyter, Berlin 2002, 405. Наведено према: Иван Копрић, Саша Никшић, *Уйравни уђовори, љодручје љривне и љримјена љрава*, Зборник радова правника у Опатији, Опатија 2010, 279.

је показало поузданим у пракси јер су постојале ситуације када се није могло одредити да ли је споразум јавноправног или приватноправног карактера. За примјер ћемо навести ситуацију када орган јавне управе треба да плати одређени новчани износ као дуг. Ова обавеза може настати као дуг неког раније створеног односа који може бити јавноправног или приватноправног карактера. У тим ситуацијама се приступа тумачењу циља одређене обавезе и карактеру једног уговорног односа. У том контексту, уколико орган јавне управе врши одређену чинидбу на основу уговора, она може, али и не мора да буде јавноправног карактера. Ако обавеза има за циљ да испуни неку јавну сврху, као што је изградња школског дворишта, такав уговор је управни уговор. Међутим, уколико је уговорна обавеза усмјерена да задовољи потребе за канцеларијским материјалом, такав уговор је уговор приватног права. Имајући у виду њемачко искуство, дејство управног уговора мора бити јасније дефинисано у циљу лакшег препознавања овог института у разноврсним животним ситуацијама.

Садржина управних уговора не смије бити противна интересу трећих лица или јавном интересу.³⁴ Свако одступање од ова два захтјева за последицу ће произвести ништавост управног уговора. Ово је опште начело које важи за све врсте уговора па тако и управне уговоре. О дејству уговора на права трећих лица у упоредном праву постоји консензус. У том смислу, таква рјешења се срећу у њемачкој, француској па и у позитивним правима земаља у окружењу.³⁵ За свако екстерно дејство управног уговора мора се претходно обезбиједити сагласност трећих лица у писаној форми.

3. ИЗМЈЕНА УПРАВНОГ УГОВОРА ЗБОГ ПРОМЈЕЊЕНИХ ОКОЛНОСТИ

Након закључења управног уговора, могу наступити догађаји који нису резултат понашања уговорних страна, али који отежавају извршење управног уговора. То су догађаји који могу настати као плод природних појава или који могу бити економског, политичког или социјалног карактера.³⁶ Под новонасталим околностима, за сауговораче, извршење уговорних обавеза је

³⁴ Видјети: чл. 22. ст. 2 ЗУП-а.

³⁵ За примјер видјети: чл. 58. ст. 1. *Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgesetzblatt I, s. 102/2003, 718/2004*, чл. 150 ст. 2 хрватског Закона о општем управном поступку, *Народне новине, бр. 47/09*, који гласи: „Управни уговор не смије бити противан изреци рјешења, принудним прописима, јавном интересу нити смије бити склопљен на штету трећих особа.“

³⁶ За примјер ћемо навести монетарне кризе, поплаве, одроне земљишта, ратове, државне ударе, несташице одређених сировина, штрајкове, конфискацију имовине, забрану увоза или извоза роба и сл.

постало неекономично.³⁷ У упоредном праву, предмет управног уговора је битнија категорија од интереса уговорних страна, те се стога захтијева да се управни уговор и даље одржи на снази.³⁸ Сауговарач ће, зависно од новонасталог терета, бити накнадно обештећен.³⁹ У оваквим ситуацијама, обје уговорне стране улажу своје напоре како би се обезбиједио континуитет у остваривању предмета управног уговора.

У Закону о општем управном поступку је предвиђено право странака на измјену управног уговора због промјењених околности. Тако чл. 23. дефинише: „Ако би, због околности насталих после закључења управног уговора које се нису могле предвидети у време закључења уговора, испуњење обавеза за једну уговорну страну постало битно отежано, она може од друге уговорне стране захтевати да се уговор измени и прилагоди новонасталим околностима“.⁴⁰ Орган ће рјешењем одбити захтјев странке за измјену уговора ако би измјена уговора изазвала штету по јавни интерес која би била већа од штете коју би претрпила странка или ако се нису испунили услови за измјену уговора.⁴¹ Овакво рјешење своје коријене вуче из француског модела управног уговора јер се јавни интерес ставља испред интереса уговорне стране што је оправдано. Поставља се питање каква правна средства стоје на располагању другој уговорној страни када орган јавне управе одбије њен захтјев да се управни уговор измијени због промијењених околности. Закон о општем управном поступку је предвидио приговор као правно средство које се користи само када орган јавне управе не испуњава обавезе из управног уговора. Међутим, ова ситуација је другачија јер се орган стриктно држи уговорних норми и не жели да их мијења иако су настале промијењене околности. У том контексту, приговор није подобан за наведену ситуацију. Ова ситуација не би смјела да остане недоречена јер се ради о заштити права уговорног партнера. Наведена ситуација посебно добија на значају јер се под околностима које странке нису могле предвидјети у вријеме закључења уговора могу подвести различите животне прилике. Поред наведеног, чл. 23 Закона о општем управном поступку би се требао допунити са још једним сегментом, односно да се измјена уговора може захтијевати само ако промијењене околности нису настале као посљедица понашања

³⁷ Даље извршавање уговорних обавеза довело би до пропасти уговорне стране (*la ruine concomitante*).

³⁸ Функционисање јавних служби у француском праву је толико значајно да не ослобађа сауговараче њихових обавеза у ванредним и непредвиђеним околностима. Упореди: Славољуб Поповић, *Специфичности управних уговора у романском праву*, Правни живот, бр. 11–12/1993, 2176.

³⁹ Marcel Waline, *Droit administratif*, Sirey, Paris 1963, 620.

⁴⁰ Видјети: чл. 23. ст. 1. ЗУП-а.

⁴¹ Видјети: чл. 23. ст. 2. ЗУП-а.

уговорних страна. Наиме, на промијењене околности не може позвати уговорна страна уколико су оне настале због њеног понашања.

У наредним редовима ћемо приказати француска схватања промијењених околности приликом испуњавања управних уговора.

Примјењене околности у француском праву су дефинисане тзв. „*théorie de l'imprévision*“ (la théorie de l'imprévision). Државни савјет под теоријом непредвидљивости подразумева једино оне ситуације које су настале независно од воље уговорних страна и ако је ситуација или догађај био непредвидљив приликом закључења управног уговора. Оба ова услова морају имати за посљедицу нарушавање економске равнотеже уговора. За примјер ћемо навести одлуку Државног савјета у случају „*SA Dragages et Travaux Publics*“, којом је пресуђено да ће се стање непредвидљивости рачунати само ако догађај из кога је наступио поремећај испуњења уговорних престација није био предвидљив за сауговараче, чак и ако се има у виду њихова стручност у раду и њихово искуство.⁴² Поента теорије непредвидљивости је да уговорне стране нађу, по сваку цијену, рјешење да се уговор одржи „у животу“, односно да нађу начин путем којег би се он прилагодио новонасталим околностима.⁴³

Уколико у управном уговору нема норми које омогућују примјену теорије непредвидљивости, сауговарач јавне управе може тражити да се такав уговор раскине. Ипак, јавна управа у таквим ситуацијама сауговарача може одбити и присилити да извршава закључени уговор, али је тада обавезна да му надокнади непредвиђене трошкове. За теорију непредвидљивости се каже да представља одступање од режима приватног права и да је карактеристична за управне уговоре. Оштећење које претрпи уговорна страна, а које иде преко половине вриједности уговора, у приватном праву представља разлог за раскидање уговора, док у управном праву теорија непредвидљивости има за циљ да омогући, по сваку цијену, наставак извршења управног уговора.

Поставља се питање каква су права сауговарача када настану промијењене околности и управни уговор се настави извршавати, а до продужења уговора није дошло на „пријатељски начин“. У таквим ситуацијама, сауговарач има право на обештећење које одређује управни суд.⁴⁴ Висина обештећења ће се одредити узимајући у обзир пажњу сауговарача коју је показао приликом преовладавања тешкоћа насталих из непредвидљивог догађаја као и губитке и добит које ће стране имати приликом одржавања уговора на снази. У циљу прецизнијег одређивања висине обештећења, суд узима у обзир и ангажовање јавне управе за вријеме непредвиђених околности. Сауговарач

⁴² Consiel d' Etat. du 19. février 1992. „*SA Dragages et Travaux Publics*“, recueil Lebon, N° 47265. Видјети: М. Петровић у сарадњи са М. Прицом, 230.

⁴³ Слично: Jean Rivero, *Droit administratif*, Dalloz, Paris 1970, 119.

⁴⁴ Andre Laubadere, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1963, 318.

има право на накнаду претрпљене штете, али не и изгубљене добити.⁴⁵ Суд ће, у сваком случају, одредити и правила на основу којих ће испуњавати предмет уговора за вријеме трајања промјењених околности. Уговорни однос остаје на снази и јавна управа је дужна да обезбиједи довољно средстава да осигура покриће трошкова насталих новим околностима, а сауговорач ће и даље извршавати своје обавезе. Ово стање се у теорији назива „*вануговорно раздобље*“.⁴⁶ Вануговорно раздобље може трајати само привремено. Уколико су престале ванредне околности које су изазвале поремећај у извршењу уговорних обавеза, а губици странака и даље настају јер извршење уговора није могуће спроводити према првобитној ситуацији, свакој уговорној страни остаје избор између склапања новог уговора у складу са промијењеним околностима или раскид уговора.⁴⁷

Уколико се новонастало стање не може поправити, суд ће раскинути управни уговор аналогно случају више силе. Такав случај се десио 1932. године, када је Државни савјет укинуо концесиони уговор који је закључен између града Шербура и једног трамвајског предузећа. Наиме, трамвајско предузеће града Шербура жалило се на неусклађеност између својих прихода и трошкова дјелатности којима се бавило. Предузеће се обратило граду, који га је овластио да повиси цијену карата у циљу покривања насталих трошкова. Послије повећања цијене, дошло је до одласка путника. Државни савјет је процијенио да у конкретном случају трамвај више није од било какве користи граду Шербуру и да је најбоље рјешење да се управни уговор раскине, али да се трамвајско предузеће обештети ако се докаже да град није учинио све напоре који су били у његовој моћи како би се трамвајско предузеће заштитило од конкуренције.⁴⁸

Теорија непредвидљивости је била добро средство заштите положаја друге уговорне стране у вријеме инфлације и пада новчане вриједности. Ипак, данас се уговорне стране ријетко позивају на теорију непредвидљивости јер овакве ситуације рјешавају путем разних клаузула у којима су унапријед предвиђена рјешења за наведене случајеве. У том контексту, често се у управним уговорима среће клаузула о промјени цијена путем које се уговорне стране штите од инфлације и пада новчане вриједности.⁴⁹

Битно је истаћи разлику између више силе (*force majeure*) и теорије непредвидљивости, односно код теорије непредвидљивости извршење

⁴⁵ Laurent Richer, *Les contrats administratifs*, Daloz, Paris 1991, 66–68; Bery Nicolas, *The French Law of Contracts*, Clarendon-Press, Oxford 1996, 208–210.

⁴⁶ Велимир Иванчевић, *Теорија административног уговора*, Инвестиције, Загреб 1960, 84.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Наведено према: М. Петровић у сарадњи са М. Прицом, 231.

⁴⁹ Више о томе: Brown Neville, John Bell, Jean-Michel Galabert, *French Administrative Law*, Clarendon press, Oxford 1998, 209.

управног уговора није немогуће, већ је отежано. При томе, мора се доказати да због новонасталих околности извршење управног уговора са собом доноси и поремећај финансијске равнотеже. Код више силе, испуњење уговора је постало немогуће и због тога уговор предстаје са дејством.

Теорија непредвидљивости карактеристична је само за управне уговоре, односно не може се примјењивати на остале уговоре у којима се јавна управа појављује као уговорна страна.⁵⁰ Њена примјена се не може искључити из управних уговора, а норме које би то имале за циљ биле би ништаве.⁵¹ Теорија непредвидљивости је замишљена као стабилизатор уговорног односа јер обезбјеђује „сарадњу интереса“ саговорача, односно јавни интерес се настоји остварити за одређену цијену. И њемачко право је дефинисало питање новонасталих околности. Тако параграф 60. Закона о општем управном поступку ове земље прописује да, ако су се околности на којима се садржај управног уговора заснивао након његовог склапања промијениле у толикој мјери да се од уговорне стране не може оправдано очекивати да се и даље држи изворних одредаба уговора, она може затражити да се садржај уговора прилагоди промијењеним околностима.⁵²

4. ПРАВО ОРГАНА ДА РАСКИНЕ УПРАВНИ УГОВОР

У чл. 24. Закона о општем управном поступку је дефинисано право органа да раскине управни уговор и то у сљедећим ситуацијама: а) ако изостане сагласност странке да се уговор измијени због промијењених околности, б) ако странка не испуњава уговорне обавезе, в) ако је то неопходно да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи и јавну безбиједност, јавни мир и поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успјешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права.⁵³ Управни уговор се раскида рјешењем у коме се изричито наводе и јасно образлажу разлози за раскид.⁵⁴ Поставља се питање, на који начин ће представник јавне управе моћи да надокнади штету која му је настала у вези са манљивим испуњењем или неиспуњењем

⁵⁰ У другим земљама, она се примјењује само на одређене врсте управних уговора (нпр. предузимачки уговори). Упореди: Драгаш Димитријевић, *Извршење управних уговора*, Правни живот, бр. 11–12, 1993, 2242–2243.

⁵¹ У том контексту је Андре Моруа истакао: „Непредвиђено увијек долази“. Наведено према: Драгаш Денковић, *Управни уговори и облигациони односи радних организација које врше јавна овлашћења*, Анали Правног факултета у Београду, Београд 1970, 47.

⁵² Уколико се стране са предложеним измјенама не сагласе, своју заштиту могу тражити код управног суда, односно могу тражити да те измјене утврди управни суд.

⁵³ Видјети: чл. 24. ст. 1. ЗУП-а.

⁵⁴ Видјети: чл. 24. ст. 2. ЗУП-а.

уговорних обавеза од стране његовог партнера и коме ће се обратити за накнаду штете. Да ли ће то бити Управни суд или суд опште надлежности? Имајући у виду одредбе Закона, представник јавне управе своју накнаду ће тражити у парничном поступку пред редовним судовима.

Уколико орган јавне управе не извршава обавезе дефинисане управним уговором предвиђено је право друге уговорне стране да користи приговор као средство заштите својих интереса. Приговор се подноси у року од шест мјесеци од пропуштања органа да изврши обавезу из управног уговора.⁵⁵ Он се изјављује руководиоцу органа на чије поступање се односи, који и одлучује о њему.⁵⁶ На приговор се сходно примијењују одредбе овог Закона о облику и садржини жалбе.⁵⁷ О приговору се одлучује рјешењем и то у року од 30 дана од дана пријема приговора.⁵⁸ Руководилац органа одбацује приговор који није благовремен или дозвољен, који је изјавило неовлашћено лице и који није уређен у року утврђеним Законом.⁵⁹ Приговор ће се одбити или усвојити у зависности од његове основаности.⁶⁰ Уколико орган рјешењем усвоји приговор одређује се даљи начин испуњења обавеза органа из управног уговора и одлучује о захтјеву за накнаду штете.⁶¹

Против рјешења које је донесено на основу претходно уложеног приговара може се изјавити жалба. Рјешавајући по жалби орган има иста овлашћења као орган који је одлучивао о приговору.⁶² Рјешење донето поводом жалбе странка може оспоравати тужбом у управном спору. Уколико представник јавне управе не испуњава уговорне обавезе, странка нема право да раскине уговор.⁶³ На овај начин предност се даје јавном интересу а страначка добит је у другом плану, што је прописано по узору на француски модел управног уговора.

5. СУПСИДИЈАРНА ПРИМЈЕНА ПРАВИЛА КОЈА УРЕЂУЈУ ОБЛИГАЦИОНЕ ОДНОСЕ

Закон о општем управном поступку је предвидио да се на управне уговоре примијењују остале одредбе овог Закона и супсидијарно одредбе закона

⁵⁵ Видјети: чл. 147. ст. 2. т. 1. ЗУП-а.

⁵⁶ Видјети: чл. 148. ст. 1. ЗУП-а.

⁵⁷ Видјети: чл. 148. ст. 2. ЗУП-а.

⁵⁸ Видјети: чл. 149 ст. 1. ЗУП-а.

⁵⁹ Чл. 59. ст. 2. предвиђа да ако поднесак не буде уређен у року орган рјешењем одбацује поднесак.

⁶⁰ Видјети: чл. 149 ст. 2. ЗУП-а.

⁶¹ Видјети: чл. 149. ст. 3 т. 1. ЗУП-а.

⁶² Видјети: чл. 150. ЗУП-а.

⁶³ Видјети: чл. 25. ЗУП-а.

којим се уређују облигациони односи.⁶⁴ Супсидијарна примјена је типична за све правне поретке који познају институт управног уговора. Без обзира на одступања која посједује, не треба занемарити чињеницу да је управни уговор ипак само једна врста уговора. Постоје одредбе које важе за уговоре приватног права, а које се могу прилагодити и управном уговору.⁶⁵ На заједничка правила се позивају како судије, док рјешавају спорове настале из управних уговора, тако и закони који регулишу управне уговоре. Међутим, код управних уговора треба бити посебно обазрив када се супсидијарно примјењују правила која уређују облигационе односе. За примјер ћемо навести начело о слободи уговарања које представља принцип од прворазредног значаја у облигационим односима док се на институт управног уговора веома рестриктивно примјењује.

Слобода уговарања се код уговора грађанског права остварује кроз привилегију уговарача да слободно донесе одлуку о закључењу споразума и да одлучи са ким ће закључити уговор, односно да изабере другу уговорну страну. Она даје странкама право да изабере тип уговора и да одреде његову садржину, која се састоји у могућности договарања одређених права и обавеза у споразумном односу. Уговорне стране могу да одреде облик и начин реализације уговора,⁶⁶ као и да предвиде посљедице у случају неуредног извршења, односно потпуног неизвршења.

Код управних уговора, слобода сауговарача је знатно сужена. Приликом избора уговорног партнера, управи се поставља низ ограничења која се не могу заобићи. Она нема слободу да произвољно бира сауговарача, већ је обавезна, по правилу, да претходно спроведе поступак избора уговорне стране по тачно утврђеном поступку, те примјеном објективнијих критеријума одабере лице које ће у конкретном случају на најоптималнији начин извршити тражене послове. Јавна управа нема слободу да бира врсту уговора за извршавање својих обавеза. Зависно од ситуације, законом се прописује којим актима ће, у појединим ситуацијама, обављати своје надлежности.⁶⁷

⁶⁴ Видјети: чл. 26. ЗУП-а.

⁶⁵ Више о томе видјети: Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, Bruxelles 1969, 423.

⁶⁶ Слободно уређивање уговорног односа подразумијева да нико други, сем уговорних страна, не може одредити садржај уговорног односа. У том смислу, суд, закон или неки други чинилац не може да дјелује на уговорену садржину. Уговор је преузео функцију закона за уговорне стране. Закон ће се у оваквим уговорним аранжманима примијенити само ако уговарачи нису одређено питање предвидјели у конкретном уговору.

⁶⁷ За примјер ћемо навести сљедећу ситуацију: јавна установа која пружа услуге лијечења има потребу да набави лијекове за вакцинисање становништва од епидемије грипе. У овом случају, јавна установа не може произвољно пронаћи произвођача потребних вакцина. Она је обавезна да претходно напише јавни позив за набавку вакцина, дефинишући њихов квалитет, како би се утврдило који понуђач нуди најквалитетније тражено медицинско

Поред наведеног, код управних уговора, странке немају слободу да по сопственим интересима врше расподјелу права и обавеза. Наиме, управни уговори су и у овом дијелу законом дефинисани, односно унапријед је познато која су права и обавезе уговорних страна, као и садржај уговора.⁶⁸

Слобода уговарања, по правилу, омогућује уговорним странама у грађанском праву да самостално и слободно изаберу форму уговора који ће закључити. У том смислу, оне се могу договорити да ће уговор бити ваљан само ако се њихова воља исказа у одређеној форми. Код управних уговора обавезна је писана форма, која је законом прописана, и странке су обавезне да је поштују да би управни уговор произвео правно дејство. Она је услов његове правне ваљаности и сматра се битним елементом у свим правним системима који познају овај институт. У том смислу, странке немају право да својим споразумом дерогирају норме које се односе на форму.

Слобода уговарања овлашћује уговорне стране у грађанским односима да „слободно располажу уговором“, односно да за вријеме његовог трајања врше измјене његовог садржаја. Уговорне стране могу смањивати и повећавати права и обавезе, односно стварати или гасити међусобна давања. Једном закључени уговор се, по вољи сауговорача, не мора извршити у цијелости. Са друге стране, управни уговор не допушта модификовање уговорних норми у складу са интересима сауговорача. Он је закључен како би јавни интерес био остварен у конкретном случају и сауговорачи немају право да његово извршење доведу у питање због својих интереса.

Поред наведеног, ништавости уговора је још једна тема која доказује да су правила облигационог права тешко примјењљива на материју управних уговора који представљају институт јавног права. Наиме, уговори се оглашавају ништавим када садрже недостатак у моменту закључења, а који је правним прописом предвиђен као разлог ништавости. Недостаци који могу довести до овакве ситуације су различити и могу се класификовати на услове који се тичу статуса уговорних страна, услове који се тичу изјава воље уговорних страна, предмета и основа уговора.⁶⁹ Закључени ништави

средство и по којој цијени. Тек након тога ће, примјеном метода конкуренције, транспарентности и једнаког третмана свих понуђача, моћи изабрати субјекта који ће извршити набавку и доставу вакцина. У овом случају, јавна управа не може да бира да ли ће закључити уговор о купопродаји вакцина или ће закључити уговор о јавној набавци истих.

⁶⁸ До управног уговора никада неће доћи уколико не постоји јавни интерес за вршењем одређених послова. Уколико постоји потреба, јавна управа ће објавити своју намјеру о закључивању уговора у којој је обавезна да наведе следеће: предмет уговора, права и обавезе њеног сауговорача, временски рок важења уговора, услове за закључење уговора и остале битне елементе. У том смислу, прописивањем ових услова, управа ствара уговорну материју дефинишући децидно права и обавезе уговорних страна, без могућности споразумног утицања на њих.

⁶⁹ Nicholas M. Boulouis, *Les contrats et marches public, aspects comparatifs et europeens*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, број:2/2011, Сплит 2011, 275.

уговори не производе правна дејства. На ништавост се може позвати свако лице, а не само уговорне стране, јер се ради о друштвеним вриједностима које су повријеђене у конкретном случају. Уговарачи не могу својом вољом отклонити ништавост, односно не могу извршити конвалидацију закљученог уговора. Не постоји временски рок који је одређен за позивање на ништавост уговора, односно она се увијек може истицати. Ови принципи важе како за управне уговоре, тако и за уговоре приватног права. Међутим, у пракси су се појавили проблеми и по овом питању. Наиме, у Француској (као и у Србији), не постоји пропис који таксативно набраја све разлоге ништавости управних уговора. Према француској судској пракси, управни уговори су ништави ако су закључени у областима које не трпе уговорно дјеловање. Такве области су полицијски послови и фискалне материје. Затим, управни уговори су ништави и ако су закључени од ненадлежног органа или ако постоје мане воље, као што је принуда, уцјена и сл.⁷⁰ Поред наведеног, управни уговор је ништав ако није закључен у одговарајућој форми, уколико је предмет уговора немогућ или недопуштен, ако се у уговору налазе клаузуле који искључују одговорност уговорних страна или искључују примјену теорије једностране измјене уговора у јавном интересу, или ако је закључен управни уговор који је супротан резултатима поступка избора уговорне стране.

С обзиром на то да не постоји пропис који таксативно набраја разлоге ништавости управних уговора, у таквим ситуацијама се подразумијева примјена правила о ништавости из прописа који регулишу уговоре приватног права при чему се не прави разлика између апсолутне и релативне ништавости, односно ништавости која је установљена ради повреде јавног интереса и ништавости која је установљена у циљу заштите уговорних страна. У француској теорији су се око овог питања водиле велике расправе, с обзиром на то да се релативна ништавост односи на заштиту интереса странака, а управни уговори се закључују у циљу остваривања јавног интереса. Овакво стање довело је до изједначавања апсолутне и релативне ништавости, што је за посљедицу имало једну велику ману – до ништавости управног уговора доводила је и најмања правна неправилност у уговору, односно било каква повреда правног прописа. У циљу превазилажења наведених тешкоћа, кроз судску праксу, теорију и законодавство се јавила тенденција ублажавања поставке која изједначава појмове правне неправилности и ништавости. Ипак, у Француској ни данас не постоји подјела ништавости на релативну и апсолутну у материји управних уговора што изазива велике проблеме у пракси.⁷¹

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, 275–276.

У њемачком управном праву, ништавост не наступа код сваке повреде права, већ само у случајевима који су прописани њемачким Законом о општем управном поступку. Из наведеног произлази да су управни уговори ништави само ако садрже противправност која је наведена у овом закону. У осталим случајевима, иако имају противправност, уговори производе правно дејство.⁷² Уколико ништавост погађа само дио управног уговора, он ће бити ништав у цјелини.⁷³ Закон о општем управном поступку Њемачке се приликом дефинисања ништавости позива на разлоге који су набројани у Грађанском закону.⁷⁴

Имајући у виду француско искуство о супсидијарној примјени правила облигационог права, може се закључити да је Закон о општем управном поступку морао прецизније дефинисати домене примјене правила облигационог права на управни уговор.

ЗАКЉУЧАК

Прије давања било каквог закључка о Закону о општем управном поступку и рјешењима која се односе на управни уговор, потребно је навести неколико чињеница у вези са Законом о општем управном поступку. У том контексту, Закон је у јавности промовисан као правни акт који је сачињен како би се извршила реформа управног поступка у циљу унапријеђења правне сигурности, побољшања привредног амбијента и односа управе и грађана Републике Србије. Као главни циљеви новог Закона, између осталог, одређени су: а) модернизовање управног поступка, б) чињење овог поступка ефикаснијим и једноставнијим, г) дјелотворно остваривање јавног интереса и појединачних интереса грађана и правних лица у управним стварима, д) успостављање јавне управе која је орјентисана ка грађанима, пружајући им услуге у складу са њиховим потребама. Управни уговор, као нови инструмент у управном праву Србије, замишљен је да оствари један од европских стандарда који се огледа у активној улози грађана у односима са јавном управом.

Међутим, нормирање какво је учињено у Закону о општем управном поступку не иде у правцу остваривања претходно наведених начела јер је само пет чланова посвећено управним уговорима на основу којих се не мо-

⁷² М. Петровић у сарадњи са М. Прицом, 246.

⁷³ Чл. 59. ст. 3. *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

⁷⁴ Тако се као најважнији разлози ништавости управних уговора наводе пословна неспособност уговарача, непоштовање форме уговора, вријећање добрих обичаја и закључивање уговора преваром или под пријетњом. Видјети: чл. 59. ст. 1. *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

же гарантовати правна сигурност, бољи однос управе и грађана и побољшање привредног амбијента. Много је питања која нису дефинисана Законом а која су од великог значаја за правну сигурност. У том контексту, ништа се не наводи о областима примјене управних уговора, поступку њиховог закључивања и њиховим манама (ништавост и рушљивост). Такође, статус уговорних страна је непрецизно одређен, као и домен примјене правила из облигационих односа. Посебан проблем представља начин на који ће се прилагодити правила приватног права на један институт јавног права. Поред наведеног, начин остваривања правне заштите у вези са накнадом штете уговорних страна је под двоструким правним режимом, односно јавна управа ово право остварује пред судовима опште надлежности, док ће друга страна то право моћи остваривати пред управним судом.

Да би се у правни систем увео нови институт потребно је да он посједује, у довољном обиму и квалитету, особине које ће јасно правити разлику у односу на већ постојеће институте. У том контексту, управни уговор мора у својој структури да има елементе који ће правити разлику у односу на управни акт и уговор грађанског права. Сматрамо да управни уговор према Закону о општем управном поступку не посједује специфичности које квалитативно и квантитативно дају основа да он буде засебан правни институт и да се разликује од уговора приватног права. Једина специфичност у односу на уговоре приватног права је дефинисана у чл. 25., у коме се наводи да странка не може раскинути управни уговор уколико представник јавне управе не испуњава уговорне обавезе. Међутим, та одлика није довољна да би се само на основу ње створио нови правни институт. У том смислу, сва рјешења која нуди Закон о општем управном поступку могла су се обезбиједити и кроз уговор приватног права без потребе да се ствара нови институт.

Политички интереси који за циљ имају да се у позитивном праву, по сваку цијену, имплементирају одређени европски управни принципи, нису вриједни да се наруши озбиљна управна традиција каква постоји у Србији. Земље у окружењу су такође, под притиском европских интеграција, управни уговор увеле у своја позитивна права али ни данас немају података о ефектима примјене овог института, нити се озбиљно ради на његовом развоју. Србији је управни уговор потребан као инструмент управног дјеловања али то подразумева да се њему, с обзиром на то какав потенцијал посједује, јасно одреди мјесто, улога и дефинишу правци будућег развоја. Најбољи начин за остваривање претходно наведеног је посебан законски пропис посвећен искључиво материји управних уговора.

Dražen S. Miljić, Ph. D.
University of Banja Luka
drazen.miljic@unibl.rs

Administrative Contracts According to the General Administrative Procedure Act

Abstract: *In 2016 the Republic of Serbia passed the new General Administrative Procedure Act, which regulate administrative contract as a new legal institute, with only five articles. The paper presents the problems that brings this way of legal regulation. As a result, there are numerous dilemmas and contradictions.*

Keywords: *administrative contract, public interest, contracting authority, special powers, rule of law.*

Датум пријема рада: 04.05.2017.