

## ADMINISTRATIVNI UGOVORI I JAVNE SLUŽBE

### I

Krajem prošlog i početkom ovog veka u Evropskom pravu počela je argumentovana kritika preteranog normativizma. Naročito je isticano da je klasična koncepcija tzv. pravne države zasnovana na suverenoj državnoj vlasti u novim uslovima prevazidena i da pravna država sama po sebi nije dovoljna da obezbedi razvoj demokratije i napredak društva. Stoga je i strogo legalistički koncept države i njenih funkcija morao biti dopunjen kako bi odgovarao društvenoj stvarnosti razvijene industrijske države. Nove koncepcije, osim što uključuju i pravne elemente, polaze od tzv. socijalne funkcije (društvene uloge) države i prava, koji (osim izvršenja zakona) treba da obezbede i minimum opšteg društvenog blagostanja. Konsekventno, ovakva »socijalna država« više ne bi bila isključivo »instrument vlasti«, već organizacija čiji je prvenstveni cilj staranje o opštem blagostanju njenih građana, razvoju proizvodnje i napretku kulture (tzv. welfare state). Osnovna funkcija države pretrpela je, dakle suštinski preobražaj, tako što je došlo do transformacije javne vlasti u javnu službu.

Promena društvene uloge države (i prava) posebno je postala uočljiva unutar uprave, s obzirom da je postalo očigledno da se u realnom životu upravna delatnost nije mogla isključivo svoditi na »funkciju izvršavanja zakona«. Ovo zbog toga što se aktivnost uprave svakim danom sve više transformisala u delatnost obavljanja raznovrsnih poslova od kojih je zavisio opstanak i napredak, odnosno »opšte blagostanje«

---

Dr Stevan Lilić, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu.

društva. Sa svoje strane, zakon, odnosno njegovo izvršenje nije više isključivi cilj vršenja državne upravne funkcije vlasti, već postaje opšti okvir delovanja uprave u njenim aktivnostima svakodnevnog zadovoljavanja opštih društvenih potreba.

Nove društvene realnosti u Evropi, pre svega u Francuskoj krajem prošlog i početkom ovog veka, uslovile su nastanak novih pravnih teorija i pravne prakse. U ovom procesu posebna uloga pripada francuskom Državnom savetu koji je, između ostalog, dao značajan doprinos formiranju i razvoju koncepcije javnih službi i administrativnih ugovora. Još krajem prošlog, a posebno početkom ovog veka, Državni savet u Francuskoj je, rešavajući o pitanjima u vezi sa radom uprave, počeo svojim odlukama da proširuje pojam upravne funkcije i da u okviru njenog vršenja uključuje i neautoritativne aktivnosti države. Pojam uprave u Francuskoj proširen je Praksom Državnog saveta tako da, osim uprave kao vršenje vlasti, obuhvata i upravu u smislu vršenja javnih službi kao neautoritativne aktivnosti koje obavlja država i pojedine javne ustanove.

Državni savet u Francuskoj i danas nastavlja sa ovom sofisticiranom tradicijom da pomoću svojih odluka i prakse stvara nove pravne institute: »...duboke promene u Upravnom pravu Francuske posledica su određene politike internacionalizacije i decentralizacije u međunarodnom pravnom sistemu. Tu se ističe da je Državni savet više godina, čitavim nizom svojih odluka jasno u sudskoj praksi prihvatio superiornost Međunarodnog prava, i posebno superiornost prava Evropske zajednice prema nacionalnom pravu Francuske«<sup>1</sup>.

## II

Uporedo sa praksom Državnog saveta, za uobličavanje koncepcije javnih službi u koherentnu pravnu teoriju najzaslužniji je Leon Digi, koji je u svom čuvenom delu »Preobražaj javnog prava« ukazao na

<sup>1</sup> »Državni savet je svojom odlukom prihvatio da opšta načela francuskog prava mogu biti izvedena iz međunarodnih konvencija kao, na primer, u materiji prava izbeglica (...); da su direktive Evropske zajednice obavezne za države članice zajednice (...); da se francuski zakoni, čak i oni doneti kasnije, koji nisu saglasni sa međunarodnim ugovorima, ne mogu primenjivati saglasno članu 55. Ustava (...); da je sudija ovlašćen da sam tumači međunarodne konvencije, ne pitajući Ministarstvo inostranih poslova, kao i da francuski zakonodavac mora poštovati pravo izvedeno iz prava Evropske zajednice, odnosno uređaba i direktiva zajednice (...).« (Dragaš Đenković: *Guy Braibant, Le droit administratif français*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, br. 3-4, 1993, str. 452.

preobražaj moderne države od »aparata« za vršenje vlasti, u organizaciju za vršenje »javnih službi«, kao oblika tzv. neautoritativne socijalne regulacije<sup>2</sup>.

Digi konstatuje: »Ono što je glavno, to više nije pravo zapovedanja, već obaveza da se praktično radi (...). Oni koji drže vlast nemaju subjektivno pravo na javnu vlast, već imaju dužnost da upotrebe svoju vlast radi organizovanja javnih službi (...) Država nije više suverena vlast koja zapoveda: ona je grupa pojedinaca koji raspolažu silom, i koji su dužni ovu silu upotrebiti radi stvaranja i upravljanja javnim službama«<sup>3</sup>.

Praksa Državnog saveta i Digijeva koncepcija javnih službi otvorili su i niz pravnih pitanja na relaciji administrativnog (upravnog) i civilnog (gradanskog) prava, između ostalog, i pitanje odnosa administrativnog akta (kao »akta vlasti«) i administrativnog ugovora (kao »akta poslovanja«).

U radovima iz tog vremena, između ostalog, se konstatuje: »U novijoj francuskoj pravnoj literaturi sve se više ističe da je autonomija francuskog upravnog prava (tj. kao pravne discipline čiji je predmet isključivo vršenje političke vlasti – SL), sporna, jer ekonomski razvoj društva mnogobrojne odnose između građana, odnosno pravnih lica i uprave, više ne reguliše samo pravilima upravnog prava, već i pravilima gradanskog, odnosno imovinskog prava«<sup>4</sup>.

Smatra se da u javne službe spadaju sve one delatnosti čije obavljanje mora biti obezbeđeno, regulisano i kontrolisano od strane onih koji vladaju i koje se zbog svog značaja za društvo moraju neprekidno obavljati (npr. obrazovanje, javni saobraćaj, vodoprivreda, PTT i sl)<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Stevan Lilić: *Socio-tehnološki kompleks »upravljanje – vladanje« i socijalna regulacija*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, br. 2–3, 1992, str. 69–84.

<sup>3</sup> Leon Digi: *Preobražaji javnog prava*, Geca Kon, Beograd 1929, str. XIX–XX.

<sup>4</sup> Dragaš Denković: *Javna služba u francuskom upravnom pravu*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, br. 5, 1970, str. 461.

<sup>5</sup> Uporedi – Ivo Krbek: *Upravno pravo – Organizacija javne uprave*, Jugoslovenska štampa, Zagreb 1932; Slavoljub Popović: *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 2, 1954, str. 175–189; Nikola Stjepanović: *Upravno pravo FNRJ, »Savremena administracija«*, Beograd 1958; Dimitrije Prodanović: *Gradanin i javne službe*, Kultura, Beograd 1960; Rafael Cijan: *Određivanje pojma javne službe*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1–2, 1963, str. 154–161; Pavle Dimitrijević: *Preobražaj javnih službi u jugoslovenskom pravu*, Paris – Beograd 1982; Slavoljub Popović: *Upravno pravo – opšti deo, »Savremena administracija«*, Beograd 1989; Nikola Stjepanović, Stevan Lilić: *Upravno pravo*, Zavod za izdavanje udžbenika i nastavna sredstva, Beograd 1991, i dr.

Sa druge strane, da bi se neka delatnost smatrala javnom službom, ona se mora kao takva utvrditi zakonom ili drugim propisom<sup>6</sup>.

Uz pojam javne službe, razvijen je i pojam »koncesionarne javne službe« koji obuhvata: »... takvu javnu službu koju vrši u vlastito ime neko privatno lice – bilo fizičko ili pravno – po naročitom ovlašćenju za to nadležne javne vlasti«<sup>7</sup>. I pored posebnog ovlašćenja za njeno vršenje od strane nadležnog organa uprave, takođe se ističe da je: »Koncesionarova služba ostala javna služba, i nije se nipošto pretvorila u obično privatno preduzeće. Radi se samo o naročitom obliku vršenja javne službe, koje mora imati svoj stalni cilj: zadovoljenje opšteg interesa«<sup>8</sup>.

### III

U savremenim evropskim i drugim razvijenim državama, osim dva osnovna oblika »pojedinačnih pravnih akata uprave«, tj. upravnog akta kao akta vlasti, sa jedne strane, i ugovora, kao akta poslovanja organa uprave, sa druge, javlja se i jedan poseban, treći oblik ovih akata: tzv. administrativni ugovori.

Za administrativne ugovore može se reći da predstavljaju jednu posebnu kategoriju pravnih akata koja »idejno vuče svoj koren iz dualističke deobe prava na javno i privatno«, te da bi administrativni ugovor »imao biti na području javnog prava, ono što je ugovor na području privatnog prava«<sup>9</sup>.

Kako se ističe u našim ranijim radovima iz ove oblasti, administrativni ugovor (zajedno sa upravnim sporom o zakonitosti upravnih akata državne uprave), predstavlja jedan od velikih tvorevina administrativno-sudske prakse Državnog saveta: »U svojoj judikaturi staroj više od jednog veka, francuski Državni savet uspeo je da po primeru rimskih pretora zavede nove principe i nova gledišta, koja nisu ranije

<sup>6</sup> Tako, recimo, *Osnovna uredba o ustanovama sa samostalnim finansiranjem* (»Službeni list FNRJ«, br. 51/53, 47/54) predviđa: »Pod javnom službom u smislu ove uredbе podrazumeva se komunalna, kulturna, prosvetna, zdravstvena i socijalna delatnost, kao i delatnost koja ima za cilj zadovoljenje opštih potreba stanovništva ili unapređenje pojedinih grana uprave ili privrede.« (Član 1).

<sup>7</sup> Ivo Krbek: *Koncesionarna javna služba*, Mjesečnik – Glasilo pravničkog društva, br. 2-3., Zagreb 1930, str. 62.

<sup>8</sup> Ivo Krbek: *Upravno pravo – Organizacija javne uprave*, str. 59-60.

<sup>9</sup> Ivo Krbek: *Osnovi Upravnog prava FNRJ*, Izdavački zavod JAZU, Zagreb 1959, str. 382.

bila utvrđena putem kakve teorijske analize, već ih je izvukao iz samog života (...). Administrativni spor zbog prekoračenja vlasti (i njegova dalja varijanta, spor zbog zloupotrebe vlasti), kao i teorija administrativnih ugovora, bez sumnje su njegova tvorevina<sup>10</sup>.

Iako mogu imati dejstva na isti predmet, smatra se da je razlika između upravnog akta i ugovora posledica kako različitosti pravnih režima kojima su regulisani, tako i različitosti pravnih efekata koje proizvode. Dok je upravni akt u osnovi jednostrani akt, ugovori kao građanskopravni akti mogu biti kako jednostrani, tako i dvostrani. Osim toga, dok se pri zaključivanju ugovora država javlja u ulozi privatnopravne ličnosti sa istim pravnim statusom kao i pojedinac, dotle se pri donošenju upravnih akata ona javlja u svojstvu javnopravnog subjekta sa jačom voljom. Ovakva situacija posledica je okolnosti da: »upravni akt nije pravni posao koji sklapaju organi državne uprave na području građanskog prava<sup>11</sup>. Na području građanskog (imovinskog) prava, za upravu je karakteristično da može delovati kako upravnim aktima, (po načelima upravnog prava), tako i ugovorima kao pravnim poslovima, odnosno građanskopravnim aktima (po načelima građanskog prava). Tako je, na primer, dodeljivanje stana od upravnog organa upravni akt, dok je odnos stanara prema kućevlasniku najamni odnos na koji se primenjuju norme građanskog prava<sup>12</sup>. Sledstveno tome, i sporovi u vezi sa upravnim aktima rešavaće se u »upravnom sporu« pred nadležnim (upravnim) sudom, dok će se sporovi u vezi sa pravnim poslovima (ugovorima) rešavati u parnici pred nadležnim redovnim (građanskim) sudom.

Institut administrativnog ugovora naročito se razvio u okviru francuskog upravnog prava. Za administrativni ugovor karakterističan je poseban pravni režim koji po određenim tačkama (posebno da sporove u vezi sa njima rešava Državni savet, a ne redovni sud), odstupa od opšteg pravnog režima za privatnopravne ugovore. Ukoliko se država javi u svojstvu privatne ličnosti (fiscus), ona će po svom statusu biti izjednačena sa pojedincem i neće istupati u svojstvu nosioca javne vlasti (imperium), jer kako se ističe: »...postoje samo privatno-pravni ugovori, ili drugim rečima, ugovore poznaje samo privatno pravo: u unutrašnjem javnom pravu uopšte ne može biti ugovora. Javno-pravni ugovori ne postoje, izuzev međunarodno-pravnih ugovora, ugovora o stupanju u

<sup>10</sup> Danilo J. Danić: *O administrativnim ugovorima*, Spomenica Mauroviću, Prva Knjiga, »Globus«, Beograd 1934, str. 101.

<sup>11</sup> Ivo Krbeč: *Osnovi upravnog prava FNRJ*, str. 381.

<sup>12</sup> Ivo Krbeč: *Osnovi upravnog prava FNRJ*, str. 381.

državnu službu i ugovora o državljanstvu. Istina, postoji nesaglasnost o tome, kakav je odnos između države i njenih organa prilikom stupanja istih u njenu službu, da li je to jedan javno-pravni ugovor, zaključen između njih, ili je to jednostrani akt državne vlasti. (...) Kada je tako, onda se sa razlogom postavlja pitanje, od kuda pored svega toga pojam administrativnih ugovora u francuskom administrativnom pravu. (...) Administrativne ugovore ne poznaje ni ranija teorija francuskog administrativnog prava, ni pozitivno pravo, njih je prosto pronašla sudska praksa i ona im je dala jedno naročito obrazloženje. Ali usled stalne judikature francuskog Državnog saveta o ovome smislu, počela je u najnovije vreme i nauka da ispituje osnovanost ovakvog jednog shvatanja, i pokušala je da teoriji administrativnih ugovora dâ i jedno teorijsko opravdanje<sup>13</sup>.

Teoriju administrativnih ugovora u francuskom pravu najiscrpnije je razvio Gaston Žez<sup>14</sup>. Prema ovoj koncepciji u osnovi postoje dve vrste administrativnih ugovora, odnosno ugovori pomoću kojih se država svabdeva pokretnim stvarima, tzv. *marché de fourniture* (npr. vojna administracija sklapa sa privatnicima ugovore o snabdevanju hranom, odećom i oružjem) i ugovori pomoću kojih se vrši investiranje u javne objekte, tzv. *marché de travaux public* (npr. ugovori o izgradnji puteva, bolnica i škola)<sup>15</sup>.

Iako administrativni ugovori veoma liče na uobičajene građansko-pravne poslove između privatnih lica, kod njih postoji jedan specifičan element koji se ispoljava u tome da se administrativni ugovori zaključuju sa ciljem omogućavanja funkcionisanja javne službe. »Prema tome, uvek kada je u pitanju funkcionisanje kakve javne službe, onda se u pogledu ugovora koji su u tom cilju zaključeni, ne primenjuju odredbe privatnog prava, već se moraju primeniti osnovni principi koji postoje u javnom, odnosno administrativnom pravu. (...) Glavnije od tih odredaba odnose se: na formu ugovora, zatim na ovlašćenje administracije da može i putem jednostranog akta postići pravilno izvršenje ugovora, na izvesne

<sup>13</sup> Danilo J. Danić: *O administrativnim ugovorima*, str. 105.

<sup>14</sup> Gaston Jèze: *Cours de droit public. Théorie général des contracts de l' administration - Formation et exécution*, »Marcel Giard«, Paris 1931.

Gaston Jèze: *Les contracts administratif de l' état, des départements, des communes et des établissements publics - Formation, exécution des contracts administratifs*, »Marcel Giard«, Paris 1932.

<sup>15</sup> Dajući ove primere za »marché de fourniture«, odnosno za »marché de travaux public«, I. Krbek napominje da bi »ovi primeri po našem shvatanju bili građansko-pravni (a ne administrativni - SL) ugovori« (Ivo Krbek: *Osnovi upravnog prava FNRJ*, str. 383).

olakšice koje se izuzetno daju privatnim ugovaračima prilikom izvršenja njihovih obaveza, na nadležnost upravnih sudova za presuđivanje sporova koji mogu proizaći iz ovakvih odnosa. (Kao i da...) same stranke potpisivanjem ugovora posredno žele da za njih važi, umesto čistog režima privatnog prava, režim administrativni<sup>16</sup>.

Za razliku od francuskog prava, u nemačkom pravu se pod administrativnim ugovorima, pre svega podrazumevaju ugovori koje međusobno sklapaju samoupravna tela u vezi sa obavljanjem svojih upravnih zadataka, odnosno, prema pojedinim shvatanjima nemačkih autora, administrativni ugovori postoje u onim situacijama kada se donosi upravni akt pod uslovom da je za njegovo donošenje potreban pristanak stranke<sup>17</sup>. Institut administrativnog ugovora se u nemačkom pravu nije razvio na način kako je to bio slučaj u francuskom pravu, između ostalog i zbog toga što se i pojam javne službe u nemačkom pravu, prvenstveno ne posmatra kao obavljanje određene delatnosti, već u smislu »javnopravnog odnosa pojedinca kao službenika države«<sup>18</sup>.

I englesko pravo se po pitanju ugovora koje zaključuje administracija (Kruna) razlikuje od francuskog, posebno zbog toga što: »U engleskom pravu, ugovori javnih vlasti u načelu podležu istim zakonima koji se primenjuju na ugovore zaključeni među privatnim licima. Ne postoje posebni pravni propisi koji se primenjuju na administrativne ugovore, kao što je to slučaj u Francuskoj«<sup>19</sup>.

U tom smislu, može se zaključiti da se u teoriji upravnog prava pod administrativnim ugovorom uglavnom podrazumeva: »ugovor koji se sklapa između javne administracije i pojedinca radi valjanog funkcionisanja javne službe. Prema tome, za pojam administrativnog ugovora, odlučan je pojam javne službe...«<sup>20</sup>.

Iako je pojam javne službe (odnosno kasnije, tzv. društvene službe<sup>21</sup>), bio poznat i u našem »socijalističkom« zakonodavstvu administrativni ugovori kao takvi nikada nisu bili artikulisani u poseban prav-

<sup>16</sup> Danilo Danić: *O administrativnim ugovorima*, str. 106–107.

<sup>17</sup> Ivo Krbeć: *Osnovi upravnog prava FNRJ*, str. 382.

<sup>18</sup> Nikola Stjepanović, *Upravno pravo FNRJ*, str. 30.

<sup>19</sup> E.C.S. Wade, A. W. Bradley: *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition by A. W. Bradley, Longman, London – New York 1985, str. 687.

<sup>20</sup> Ivo Krbeć: *Osnovi upravnog prava FNRJ*, str. 382.

<sup>21</sup> Uporedi – Momčilo Dimitrijević: *Pojam javnih i društvenih službi kod nas*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, Niš 1966; Milivoj B. Kovačević: *Problemi integracije u društvenim službama* (doktorska disertacija), Pravni fakultet u Beogradu, Beograd 1965, i dr.

ni institut. Osim toga, ne retko o javnim službama (i administrativnim ugovorima) govorilo se kao o institucijama tzv. buržoaskog prava<sup>22</sup>. Ipak, isticano je da određenih ugovora u kojima učestvuje uprava (a nisu »običnog« karaktera) ipak ima. Tako: »... država u kojoj se izgrađuje socijalizam razvija bogate oblike građanskopravnih ugovora, od kojih su jedna ili obe strane organi državne uprave. Ugovor može sklapati i viši organ sa nižim (npr. administrativno-operativni rukovodilac sa svojim preduzećem). Sklapanju ne smeta što jedna strana vrši nad drugom administrativno ovlašćenje. Zbog toga je i moguće, da se u istom predmetu izmešaju elementi ugovora sa onima iz upravnog akta«<sup>23</sup>.

## IV

Ustavom Srbije formalno je 1990. godine uspostavljen ustavni sistem podele vlasti i politički sistem višestranačkog pluralizma. Osim toga, Ustav Srbije uvodi i kategoriju javne službe.

Prema Ustavu Republike Srbije<sup>24</sup>: »Zakonom se utvrđuju uslovi i način obavljanja delatnosti, odnosno poslova za koje se obrazuju javne službe« (čl. 65), odnosno »Republika Srbija uređuje i obezbeđuje: (...) 7. Sistem javnih službi...« (čl. 72. st. 1. tač. 7).

Polazeći od navedenih ustavnih okvira, Narodna skupština donela je sredinom 1991. godine *Zakon o javnim službama*<sup>25</sup>, koji, između ostalog, propisuje da se (čl. 1): »Javnom službom u smislu ovog zakona smatraju ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom, koji obavljaju delatnost, odnosno poslove kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava građana, odnosno zadovoljavaju potrebe građana i organizacija, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u određenim oblastima«. Osim toga, ovim Zakonom je predviđeno da određene delatnosti i poslove javnih službi mogu obavljati i građani.

Zakonom je dalje predviđeno (čl. 3), da se radi ostvarivanja prava građana utvrđenih zakonom, odnosno radi ostvarivanja drugog zakonskog interesa (dakle ne radi zadovoljenja potreba građana i organizacija) osnivaju ustanove u oblasti: a) obrazovanja, b) nauke, c) kulture, d)

<sup>22</sup> Aleksandar Đokić: *Jedan pogled na problem javnih službi u teoriji buržoaskog upravnog prava*, Narodna uprava, br. 7-8, 1968, str. 261-267.

<sup>23</sup> Ivo Krbeć: *Osnovi upravnog prava FNRJ*, str. 383.

<sup>24</sup> *Ustav Republike Srbije*, »Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 1/91.

<sup>25</sup> *Zakon o javnim službama*, »Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 42/91.



fizičke kulture, e) učeničkog i studentskog standarda, f) zdravstvene zaštite, g) socijalne zaštite, h) društvene brige o deci, i) socijalnog osiguranja, i j) zdravstvene zaštite životinja. Sa druge strane, javne službe organizovaće se u obliku (javnih) preduzeća, ukoliko se osnivaju u oblasti: a) javnog informisanja, b) PTT saobraćaja, c) energetike, d) puteva, e) komunalnih usluga, kao i u f) drugim oblastima koje su utvrđene zakonom.

Ustanove i javna preduzeća, obavljaju svoju delatnost i poslove na način (čl. 8) kojim se obezbeđuje uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava građana i organizacija, kao i zadovoljavanje potreba korisnika<sup>26</sup>.

Iako reguliše javnu službu, Zakon o javnim službama ne spominje administrativne ugovore. Polazeći od komparativnih inostranih iskustava (posebno francuskog), međutim, moglo bi se zaključiti da i naše pozitivno zakonodavstvo ipak poznaje neku vrstu administrativnog ugovora koji se »krije« u pojedinim formulacijama ovog Zakona.

Tako, prema odredbi člana 6. Zakona o javnim službama (stav 1): »Republika, autonomna pokrajina, grad, i opština mogu obezbediti obavljanje delatnosti, odnosno poslova (...) iz okvira svojih prava i dužnosti osnivanjem ustanova, odnosno preduzeća ili *poveravanjem* vršenja tih delatnosti, odnosno poslova *drugim pravnim licima i fizičkim licima*«. Kako iz ove formulacije proizilazi da država poverava vršenje javne službe drugim subjektima (uključujući i privatnim licima), može se zaključiti da je u ovom slučaju reč o tzv. koncesionarnoj javnoj službi.

Sa druge strane, odredba člana 6. (stav 2) takođe predviđa: »Kad Republika, autonomna pokrajina, grad ili opština poveravaju vršenje delatnosti, odnosno poslova (...) drugim pravnim i fizičkim licima, njihova međusobna prava i obaveze *uređuju se ugovorom*«. Kako iz ove formulacije proizilazi da se međusobna prava i obaveze između države i »drugih pravnih i fizičkih« (tj. privatnih) lica, kojima je vršenje javne službe povereno, ima »urediti ugovorom«, može se zaključiti da »ugovor« o kojem je ovde reč, ustvari predstavlja administrativni ugovor.

<sup>26</sup> Primera radi, Zakon o elektroprivredi (»Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 45/91), propisuje da »...elektroprivredna delatnost obuhvata proizvodnju, prenos i distribuciju električne energije i proizvodnju uglja«, odnosno da ova delatnost »predstavlja nezamenljiv uslov života i rada građana i rada drugih preduzeća«, te da u tom smislu, ovu delatnost »obavljaju javna preduzeća, na način i pod uslovima propisanim ovim Zakonom« (čl. 2).

Osim u Zakonu o javnim službama, na faktičko postojanje koncesionarne javne službe, odnosno administrativnih ugovora u našem pozitivnom pravu ukazuju i drugi propisi. Tako se *Zakonom o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u Republici Srbiji*<sup>27</sup>, »uređuju opšti uslovi za davanje koncesija stranim licima« (čl. 1). Stranom licu može se dati koncesija za korišćenje »neobnovljivog prirodnog bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi« u trajanju najduže od 20 godina (čl. 6), ili mu se može dati koncesija za korišćenje »obnovljivog prirodnog bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi« u trajanju najduže od 30 godina (čl. 8).

I u jednom i u drugom navedenom slučaju davanja koncesija, Zakon predviđa postojanje »ugovora«. Međutim, dok je za davanje koncesije za »neobnovljivo prirodno bogatstvo« (čl. 6) predviđeno da se »koncesija odobrava zakonom čiji sastavni deo čini ugovor o koncesiji« (stim što predlog ugovora utvrđuje vlada), dotle je za »davanje koncesije za obnovljivo prirodno bogatstvo« (čl. 8) predviđeno da »ugovor o koncesiji zaključuje vlada« (odn. izvršno veće).

Osim toga, »ugovori« se u ovom Zakonu spominju još i u vezi sa: a) predmetima nadenim u zemljištu koji predstavljaju istorijsku retkost, a koji »nisu predmet ugovora o koncesiji« (čl. 5); b) istekom »ugovornih rokova« i »ugovornih uslova«, objekt, postrojenje ili pogon, postaje državna svojina (čl. 9); c) »ugovori o koncesiji« i zakupu zaključeni suprotno ovom zakonu ne proizvode pravna dejstva (čl. 13); d) nadležni organ uprave vodi jedinstvenu evidenciju o »svim sklopljenim ugovorima o koncesiji« na teritoriji Republike (čl. 16); e) zaključeni »ugovori« na osnovu ovog zakona upisuju se u zemljišne knjige i druge evidencije (čl. 17).

Dakle, kao i u slučaju ugovora sa »drugim pravnim i fizičkim licima« o poveravanju javne službe od strane države koji je predviđen odredbom člana 6. Zakona o javnim službama, tako i u slučaju »ugovora o koncesiji« koji se zaključuju u smislu odredbi člana 7. i 9. Zakona o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u Republici Srbiji, ima mesta konstataciji da »ugovori o koncesijama«, takode, predstavljaju administrativne ugovore koji u našem pozitivnom pravu »latentno« postoje i koje ono *de facto* poznaje.

<sup>27</sup> *Zakon o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u Republici Srbiji*, »Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 6/90.

## V

Ukoliko se prihvati pretpostavka da administrativni ugovori u našem pravu, makar i kao »latentni«, postoje, nužno se mora postaviti i pitanje koji bi sudovi bili nadležni za rešavanja sporova povodom njih. S obzirom da naše pravo ne poznaje posebnu instituciju »vrhovnog upravnog suda« (u smislu francuskog Državnog saveta), načelno su moguće dve opcije: ili da se administrativni ugovori tretiraju kao »ugovori«, tj. kao akti građanskopravnog karaktera, ili da se administrativni ugovori tretiraju kao »administrativni akti«, tj. kao akti upravnoopravnog karaktera. Imajući ovo u vidu, za rešavanje sporova povodom administrativnih ugovora bili bi nadležni ili sudovi koji po zakonu rešavaju »građanske sporove« u parničnom postupku (preciznije veće za građanske sporove), ili sudovi koji po zakonu rešavaju »upravne sporove« u upravno-sudskom postupku (preciznije veće za upravne sporove)<sup>28</sup>.

Prema *Zakonu o sudovima*<sup>29</sup>: »sudovi se obrazuju kao sudovi opšte nadležnosti i kao privredni sudovi« (čl. 8). Opštinski sudovi nadležni su, između ostalog, da sude o građanskim predmetima u prvom stepenu za »sporove o imovinsko-pravnim zahtevima, ako za to nije nadležan privredni sud«<sup>30</sup> (čl. 12. tač. 2. al. a); okružni sud, između ostalog, nadležan je da odlučuje o »zakonitosti konačnih upravnih akata Republičke zajednice penzijsko-invalidskog osiguranja (...), kao i o zakonitosti konačnih upravnih akata za koje nije nadležan drugi sud (čl. 14. tač. 7); dok Vrhovni sud Srbije, između ostalog, odlučuje o »zakonitosti konačnih upravnih akata Republičkih organa, ako zakonom nije drugačije određeno« (čl. 17. tač. z).

U pogledu procedure koja bi se primenjivala za rešavanje sporova povodom administrativnih ugovora, takođe su načelno moguće dve opcije: parnični postupak ili upravno-sudski postupak. *Zakon o parničnom postupku* (čl. 1)<sup>31</sup>, predviđa da se ovim zakonom »određuju pravila postupka na osnovu kojih redovni sud raspravlja i odlučuje o sporovima (...) iz imovinskopravnih i drugih građanskopravnih odnosa fizičkih i pravnih lica, osim ako su neki od navedenih sporova posebnim zakonom

<sup>28</sup> *Nota bene*: Ovom prilikom iz razmatranja su isključeni vojni sudovi.

<sup>29</sup> *Zakon o sudovima*, »Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 46/91.

<sup>30</sup> Tako je, na primer, nadležnost za tzv. privredne sporove određena članom 15. tač. a), *Zakona o sudovima*, prema kojem: »Privredni sud, sudi, u prvom stepenu: sporove iz međusobnih privrednih odnosa između preduzeća i drugih pravnih lica (...), između imalaca radnji i drugih pojedinaca (...) i između pravnih lica i imalaca radnji i drugih pojedinaca (...)«.

<sup>31</sup> *Zakon o parničnom postupku*, »Službeni list SFRJ«, br. 4/76; 36/80; 69/82; 58/84; 74/87; 57/89; 20/90; 27/90; 35/91; 27/92.

stavljani u nadležnost drugog suda ili državnog, odnosno društvenog organa«. Sa druge strane, prema *Zakonu o upravnim sporovima*<sup>32</sup> (čl. 1): »Radi obezbeđenja sudske zaštite prava građana (...), kao i radi obezbeđenja zakonitosti, sudovi u upravnim sporovima odlučuju o zakonitosti akta kojima državni organi (...) rešavaju o pravima i obavezama u pojedinačnim upravnim stvarima«.

Međutim, iz navedenih odredbi naših zakona u vezi sa određivanjem nadležnosti sudova i propisivanjem procedure za rešavanje sporova u građanskim, odnosno upravnim sporovima, proizilazi da se na osnovu propisa pozitivnog zakonodavstva ne bi mogla odrediti nadležnost sudova za rešavanje sporova povodom administrativnih ugovora. Ovo iz razloga što, sa jedne strane, ima logike da se sporovi povodom administrativnih ugovora rešavaju po pravilima parničnog postupka, dakle kao građanski sporovi (jer je reč o »ugovorima«), dok, sa druge strane ima isto toliko logike da se sporovi povodom administrativnih ugovora rešavaju po pravilima upravno-sudskog postupka, dakle kao upravni sporovi (jer je reč o posebnoj vrsti ugovora, koji su specifični po tome što su »administrativni«, tj. što im je cilj da omoguće obavljanje javnih službi).

S obzirom na ovu dilemu, kako stvari stoje, put ka uvođenju administrativnih ugovora u naše pravo morao bi biti sličan onom putu koji je ovaj institut imao u Francuskoj. Drugim rečima, prihvatanje instituta administrativnog ugovora kao legitimnog pravnog instituta u našem pravu morali bi svojim odlukama i sudskom praksom prokrčiti sudovi. Međutim, treba istaći da je moguća i alternativa tome, tj. da to izričito učini zakonodavac, bilo tako što bi propisao nadležnost za sporove povodom administrativnih ugovora nekom od postojećih sudova (u parničnom, odnosno upravno-sudskom postupku), bilo tako što bi iskoristio mogućnost koju predviđa *Zakon o parničnom postupku*, i rešavanje sporova povodom administrativnih ugovora poverio »drugom sudu ili državnom, odnosno društvenom organu«. Da li je to stvarno i moguće, posebno s obzirom na okolnost da u našem pravnom sistemu ne postoji tako prestižna institucija kao što je Državni savet u Francuskoj, ostaje da se vidi.

Može se zaključiti da je oblast administrativnih ugovora u našem pravu oblast koja je teorijski i empirijski relativno malo istražena i da bi dalja istraživanja na ovom području sigurno predstavljala izazov dostojan tradiciji evropske jurisprudencije.

<sup>32</sup> *Zakon o upravnim poslovima*, »Službeni list SFRJ«, br.4/77.