

Др Милан Рапајић, ванредни професор  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу  
ORCID: 0000-0002-1268-6826

Прегледни научни рад  
УДК: 347.44:35.078.2  
DOI: 10.46793/XXMajsko2.305R

## УГОВОРИ УПРАВЕ\*

### Резиме

У раду аутор обрађује тему уговора управе, као најшире категорије уговора које држава закључује. У том смислу, појам „управни уговори“, је ужи од појма „уговори управе“. Иначе, управни уговор је постао законска категорија доношењем Закона о општем управном поступку из 2016. године. На основу овог Закона, управни уговор се закључује само када је то одређено посебним законом. Аутор изражава свој став да домаћи законодавац ниједан уговор управе није окарактерисао као управни уговор. У раду се врши поређење уговора управе – уговор о јавној набавци, уговор о поверавању вршења јавне службе и уговор о јавно-приватном партнерству са управним уговором, анализира њихова правна природа, али се ипак закључује, да и поред сродности ових уговора управе са управним уговорима, они нису управни уговори.

**Кључне речи:** уговори управе, управни уговори, уговор о јавној набавци, уговор о поверавању вршења јавне службе, уговор о јавно-приватном партнерству.

### 1. О управним уговорима

Управни уговори представљају посебну врсту уговора коју држава, односно друго јавно-правно тело закључује са трећим лицима ради остваривања одређеног ширег друштвеног, односно јавног интереса. Овај тип уговора настао је у праву грађанских држава крајем XIX и почетком XX века. Француска теорија управног права подарила је светској правној баштини разраду битних елемената управних уговора. У овој држави се у многим уџбеницима управног права напомиње да је велики значај у развоју читавог института управног уговора имала и правна пракса. „У одређеним случајевима

---

\* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

правна квалификација управних уговора регулисана је законом, али је много чешће критеријуме утврђивања управних уговора установљавала правна пракса.<sup>1</sup> На европском континенту, управни уговори су широко распрострањени и у правним системима других држава, а посебно оних који су били под већим или мањим утицајем француског права.<sup>2</sup> Савремена држава основу настанка управних уговора проналази у околности што њени органи улазе у правне односе са другим субјектима, посебно са лицима приватног права, не само путем управно-правних односа, које између осталог карактерише ауторитативност и једностраност и где је акценат на израженој јачој вољи државе, већ се дешава да између државе, односно другог субјекта јавног права и трећих лица стварају односи који су резултат сагласности њихових воља.

Треба приметити да управни уговори не настају у сваком односу између државе и других субјеката који карактерише сагласност воља у уговорном односу. Само ако постоје одређене претпоставке које карактеришу његову правну природу у материјалном и формалном смислу, ради се о управног уговору. Држава или друго јавно-правно тело може да закључује низ уговора у којима ће потпуно доћи до изражаја сагласност воља уговорних страна, а да ниједан од тих уговора не буде управни уговор (такав је случај, на пример, са уговором о купопродаји или уговором о зајму). Код таквих уговора важи правни режим грађанског права, а спорови који произилазе из примене ових уговора су у надлежности редовних судова. Некада је тешко направити дистинкцију тих уговора од управних уговора, с обзиром на то да и једнима и другима су битна обележја иста или слична. Тако француски аутор, Жан Риверо, указује да „не постоје формални критеријуми, према којима се, на први поглед, може препознати управни уговор.“<sup>3</sup> Према другом француском аутору, Андре де Лобадеру, „уговори које склапају јавни субјекти деле се у две велике категорије. То су управни уговори и уговори грађанског права.“<sup>4</sup> Дакле, једни

---

<sup>1</sup> Debbasch, C., *Institutiones et droit administratif*, Presses universitaires de France, Paris, 1978, p. 157.

<sup>2</sup> Ту се мисли на земље попут Италије, Белгије и Луксембурга. Међутим, на англоамеричком правном подручју, на којем је, свакако, доминантно енглеско право, не постоји институт управног уговора, односно не у онаквом облику какав је присутан у земљама Западне Европе. „Јасно је да у британском правном систему не постоје ни посебни правни прописи који се примењују на управне уговоре, као што је то случај у Француској. Према томе, у Британији, управни уговор начелно не постоји, већ су сви уговори које закључује држава подвргнути општем правном режиму приватног права. Надлежност за решавање спорова који проистичу из оваквих уговора припада редовним грађанским судовима.“ Филиповић, З., *Управни уговор као институт јавне управе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2017, стр. 142.

<sup>3</sup> Rivero, J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1971, p. 107.

<sup>4</sup> De Laubadère, A., Moderne, F., Devolvé, P., *Traité des Contrats Administratifs*, LGDJ, Paris, 1984, p. 126.

аутори неке уговоре сврставају у једну категорију – категорију грађанских уговора, а други, опет, у другу категорију – категорију управних уговора. Теоријске разлике не јављају се као последица једне и друге врсте уговора, већ великим делом произилазе из нејединственог приступа који правна теорија, уопште има поводом управних уговора. Управо, у француској теорији су видљиве те разлике, у којој се не спори постојање посебних управних уговора. Међутим, треба приметити како је било озбиљних резерви, када је реч о могућности разликовања уговора грађанског и уговора јавног права, односно управних уговора. Тако је Леон Диги негирао споменуте разлике између ове две врсте уговора. Он указује: „Говорити о уговору приватног и уговору јавног права, то значи говорити о стварима које не постоје и због тога се не могу овакви уговори супротстављати једни другима и то због истих оних разлика, због којих се не може говорити о актима управљања и актима власти и супротстављати једне другима. Постоје уговори које закључује држава и акти које она доноси, али који немају карактер уговора.“<sup>5</sup> Код дефинисања управних уговора, потребно је направити разлику између два појма – један је шири и то су уговори управе, а други је ужи, а то су управни уговори. Сви уговори управе нису нужно и управни уговори, што ће у раду и бити приказано.

Дакле, појам уговори управе је најшири и он уопштено покрива све врсте уговора које држава склапа. Управни уговори, као што је речено, представља ужи појам и њиме се покривају само они уговори који имају одређене особине. У међусобном односу тих појмова, управни уговори су засебна врста уговора управе и јављају се као њихова подкатегорија. Једноставно речено, сви уговори управе нису нужно и управни уговори. У немачкој теорији присутно је и гледиште да сви уговори које управа склапа са појединцем, су уговори општег права. Уговор јавног права постоји увек када је његов објект у режиму јавног права. Тако се указује да се „може признати карактер јавно-правног уговора, увек када се предмет уговора односи на јавно право, без обзира на чињеницу ко су уговорне стране.“<sup>6</sup> Иначе, у Немачкој, управни уговор је први пут дефинисан Законом о општем управном поступку из 1976. године (*Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*). Међутим, у том Закону не користи се термин „управни уговор“, већ „јавно-правни уговор“. Законски назив је у теорији критикован као преширок и непрецизан. Према Закону о општем управном поступку, управни уговор се дефинише као посебна врста уговора којом се стварају, мењају и укидају јавно-правни односи. „Ова неодређена и апстрактна дефиниција довела је до великих дилема, почевши од предмета управног уговора, режима управних уговора, положаја уговорних страна и сл.“<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Duguit, L., *Traité de Droit constitutionnel, 2e édition*, La théorie générale de l'Etat, Paris, 1923, p. 45.

<sup>6</sup> Forsthoft, E., *Traité de Droit Administratif Allemand*, Emile Bruylant, Brussels, 1969, p. 198.

<sup>7</sup> Милчић, Д., *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2016, стр. 29.

„За разлику од немачког, у аустријском праву управни уговор није изричито предвиђен законом. Не постоји законска дефиниција управног уговора, нити на општи начин уређен правни режим ове посебне врсте аката управе. Ни терминологија стога није позитивноправна, већ теоријска. Ова специфична врста аката управе означава се најчешће термином `управноправни уговор`. О постојању управноправних уговора говори се само у оквиру посебних области управног права. У судској пракси и правној теорији прихвата се да управноправни уговори постоје у одређеним управним областима, уз различите покушаје да се они подведу под режим правне заштите карактеристичан за управно право. У недостатку изричитог законског регулисања, расправа о управноправном уговору води се најчешће *de lege ferenda* и налази се, како се то понекад истиче, у пат-позицији.“<sup>8</sup> У шпанском праву постоји Закон о државним уговорима из 1965. године. Наведеним законским актом установљава се пресумпција приватно-правних уговора код уговора које склапа држава. Наиме, само одређени уговори имају карактер управних уговора и то не према свом објекту, него према својој природи. Управни уговори су они што управи дају одређене прерогативе власти.

## **2. Дефинисање управног уговора и његове битне особине**

Најопштије речено, управни уговор се може дефинисати као двострани правни акт који држава, односно друго јавно-правно тело закључује са трећим лицима, ради остваривања одређеног ширег друштвеног, односно јавног интереса, а под условима који су утврђени посебним прописима. Полазећи од оваквог дефинисања управног уговора, могу се утврдити њихове три особине које се односе на: 1) субјекте уговора; 2) сврху и циљ ради којег се уговор закључује; 3) посебне услове који се јављају при закључењу и извршењу управних уговора. Прва особина управних уговора огледа се у субјектима који учествују у поступку њиховог закључивања. Код управних уговора, увек је једна од страна у поступку њиховог закључивања јавни субјект у лику државе или другог субјекта који има јавна овлашћења. То значи да се не може под управни уговор подвести онај уговор који појединци закључују међу собом.

Друга особина управних уговора изражава се у циљу који се жели постићи њиховим закључивање. Циљ може бити различит, али је по правилу усмерен према ширем општем интересу. Држава, односно друго јавно-правно тело код склапања управног уговора жели да оствари одређени шири друштвени интерес. Остваривање јавног интереса преко функционисања јавних служби, даје једну од основних особина управног уговору. При склапању уговора, држава као саговорач иступа и као заштитник јавног интереса. На другој

---

<sup>8</sup> Радошевић, Р., *Правна природа управног уговора*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2018, стр. 73-74.

страни, сауговорач који улази у уговорни однос са државом на основу управног уговора, добија обавезу да обавља јавну службу у општем, односно јавном интересу, а такав интерес је изнад појединачних интереса сауговорача. Интереси сауговорача су потчињени ширим друштвеним интересима, које треба остварити реализацијом закљученог уговора. Код уговора грађанског права у првом плану је остваривање појединачних интереса уговорних страна, а код управних уговора циљ који се жели постићи је остваривање јавног интереса. Држава из тих разлога у поступку закључења и извршавања управних уговора делује као субјект јавно-правног карактера. Међутим, различити су циљеви које држава жели да оствари закључењем управних уговора. Због већег броја циљева који се желе остварити закључењем управних уговора, јављају се и различите врсте управних уговора. Тако у француској пракси се појављују следећи управни уговори: 1) уговори о извршавању јавних радова; 2) уговори о набавкама; 3) уговори о концесији за обављање јавне службе; 4) уговори о заузимању јавног добра; 5) уговори о превозу; 6) уговори о упису јавних зајмова.

Трећа особина управних уговора долази до изражаја у посебним условима који постоје за њихово закључење и извршење. Тако, при закључењу управних уговора, постоји посебан поступак који претходи том закључењу. Најчешће је то јавно надметање или истицање позива за стављање понуде. Иначе, овлашћења за закључење управног уговора могу бити дата различитим субјектима.

### **3. Извршавање управних уговора и права и обавезе сауговорача**

И код извршавања управних уговора долази до одређених специфичности које су повезане са њиховим закључењем. Држава, односно јавна управа, има одређена овлашћења која је потребно остварити приликом извршења управног уговора, када се она појављује као заштитник јавног интереса. Та овлашћења произилазе или из самих уговорних одредби или општих правила која постоје за управне уговоре. Та овлашћења се могу употребити у нормалном извршењу уговорних обавеза или поједине од њих као санкције, када долази до мањкавости у извршавању уговора, односно када се уговор уопште не извршава. Посебно се истиче право јавне управе да управља и контролише фазе извршења уговора. Јавна управа под одређеним условима може једнострано изменити (у већој или мањој мери) обавезе из уговора. Основна дужност сауговорача у управним уговорима јесте остваривање обавеза које произилазе из уговорних одредби. Реч је о обавезама личног карактера (*intuitu personae*), па се без посебне дозволе не могу преносити на другог. Када је реч о праву друге стране уговорнице – лицу приватног права, треба прво нагласити његово право на новчане користи из уговора због које, заправо и улази у уговорни однос. Такође, тој другој страни у управном уговорном односу признаје се солуција

различитих облика обештећења, као на пример, због незаконитих радњи јавне управе или због једностране измене уговорних клаузула.

#### 4. Управни уговори у српском праву

У српском праву, управни уговор је први пут законом именован, дефинисан и ближе уређен тек одредбама новог Закона о општем управном поступку из 2016. године (у даљем тексту: ЗОУП)<sup>9</sup>. Видели смо да је француска правна наука и пракса развила богату типологију управних уговора. У нашем праву, то је задатак који треба испунити од стране законодавца, судова и правне теорије. Законом је прописано да се управни уговор закључује када је то одређено посебним законом. Можемо се запитати да ли се као управни уговори могу маркирати они уговори управе које је законодавац био посебно уредио пре доношења ЗОУП, а није их експлицитно означио као управне. Ту мислимо на уговор о јавној набавци, уговор о поверавању вршења јавне службе и уговор о јавно-приватном партнерству. У даљем тексту ћемо посебно анализирати и ове уговоре. Иначе, ЗОУП садржи оскудна правила о управном уговору. На основу законских одредби о управном уговору, странци је отежано, односно онемогућено да раскине такав уговор у случајевима, када би то могла под одређеним условима и то по општим правилима уговорног права. С друге стране, правни положај органа, као уговорне стране, новим правилима ЗОУП је повољнији (у односу на другу уговорну страну) и ојачан је. Наиме, ЗОУП-ом су уведени неки нови раскидни разлози и могућност да орган раскине управни уговор због неиспуњења, односно због тога што странка не жели да прихвати измену уговора због промењених околности.

Као што смо навели, законска правила о управном уговору су малобројна. Законодавац је дефинисао управни уговор, посебно нормирао раскид управног уговора због неиспуњења и раскидање или измену таквог уговора због промењених околности. Такође, уведени су одређени специјални раскидни разлози и изричито регулисано да се управни уговори закључују када је то одређено посебним законом. Управни уговор је дефинисан ЗОУП-ом, као „двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари. Садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу нити правном интересу трећих лица.“<sup>10</sup> У управном уговору, на једној страни налази се орган који поступа у управној ствари. То могу да буду „државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција

---

<sup>9</sup> Сл. гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС.

<sup>10</sup> ЗОУП, чл. 22.

и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења.<sup>11</sup> Као друга уговорна страна појављује се правно или физичко лице које се према свом саговорачу налази у субординативном односу. Управна ствар је дефинисана као „појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.“<sup>12</sup> Иначе, могуће је упутити одређене примедбе, онако како је законски одређен управни уговор. Тако, прва примедба, односи се на постојање две законске дефиниције управне ствари без које се не може законски одредити појам уговора. У Закону о управним споровима<sup>13</sup>, управна ствар је дефинисана као „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди.“<sup>14</sup> Другачија је законска дефиниција, као што смо видели, управне ствари по ЗОУП-у. И сам Нацрт закона је критикован. Тако је указано да се „не може по ЗУП-у под управним актом и управном ствари подразумевати једно, а по ЗУС-у друго!“<sup>15</sup> Када већ постоје две различите законске дефиниције управне ствари за појам управног уговора, релевантна је она која је лоцирана у закону у коме се дефинише и сам управни уговор. „Друго, законска дефиниција управног уговора је циркуларна. Управни уговор је један од облика управног поступања. Предмет управног уговора одређен је као стварање, промена или укидање правног односа у управној ствари, а управна ствар као појединачна ситуација у којој орган својим управним поступањем утиче на положај странке. Тако законска дефиниција управног уговора затвара круг: Управним уговором између органа и странке уређује се правни однос у појединачној правној ситуацији у којој пак орган закључењем управног уговора правно или фактички утиче на положај странке.“<sup>16</sup> Као следећа примедба, може се упутити то да се у дефиницији управне ствари која се налази у ЗОУП, не помиње јавни интерес, односно било шта што би указивало да сваки субординациони уговор управе није уједно и управни уговор. Онако како је законски опредељен предмет управног уговора, долази се до закључка да закључење, тј. извршење обавеза из управног уговора, за циљ има остварење, дакле заштиту јавног

---

<sup>11</sup> ЗОУП, чл. 1.

<sup>12</sup> ЗОУП, чл. 2.

<sup>13</sup> Сл. гласник РС, бр. 111/2009.

<sup>14</sup> Закон о управним споровима, чл. 5.

<sup>15</sup> Милков, Д., *Поводом Нацрта закона о општем управном поступку - Корак напред или десет у страну?*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1/2013, стр. 90.

<sup>16</sup> Караникић Мирић, М., *Рестриktivност законског одређења појма управног уговора у српском праву*, Зборник радова: Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије – књ. 7, Београд, 2017, стр. 190.

интереса. Само на тај начин могло би да се оправда то што је знатно бољи положај уговорне стране која има јавна овлашћења, наспрам позиције слабије стране уговорнице. Законом је ипак прописано да садржина управног уговора не сме да буде у супротности са јавним интересом.<sup>17</sup> Ипак, ако садржина неког уговора није супротна јавном интересу, то не значи, уједно, да је уговор закључен ради остваривања, односно заштите интереса који је јаван. И, као последња примедба која се може упутити, јесте та да је општи законски режим за управне уговоре непотпун. Њега је могуће употпунити када дође до посебног законског нормирања различитих врста управних уговора. Сада су правила ЗОУП регулисана тако да се странци која се налази у подређеном положају према органу, отежају, па чак онемогући раскид на који би она могла да има право према општим правилима облигационог права. Фаворабилни положај органа као уговорне стране, свој гатио има само ако он служи за заштиту јавног интереса, а са већим овлашћењима једне стране уговорнице, требало би да иде и њена већа одговорност. С обзиром да то није регулисано ЗОУП-ом, ваља очекивати да посебним прописима за сваку врсту управног уговора буду уређене, како обавезе органа, када је реч о начину на који се закључује управни уговор и поступцима у којима долази до изражаја заштита јавног интереса.

## **5. Уговори управе који нису законски регулисани као управни уговори**

ЗОУП-ом је прописано да се управни уговор закључује када је то предвиђено посебним законом. То значи да је српски законодавац нормирао управне уговоре које је професор Владимир Водинелић означио као мало решење. „Мало решење било би да се управни уговор прихвата само за случајеве изричито уређене као одступање од режима грађанско-правног уговора. Управни уговор је, у том случају, изузетак у односу на управни акт као редован облик управног поступања. Велико решење било би да управни уговор буде, начелно, допуштен, осим када се предвиди другачије. У овом случају, управни уговор представља начелно (а не, тек, изузетно) алтернативни облик управног поступања, употребив по правилу када и управни акт, а неупотребљив тек изузетно“.<sup>18</sup> Дакле, правилима ЗОУП, инаугурисан је један општи, али фрагментарни правни режим за управне уговоре. Из тога произилази да мало решење се ме примењује увек, него када је то одређено посебним законом. Када нису регулисане посебне законске ситуације, на субординационе уговоре (терминологија из немачког права) примењују се општа правила грађанског права, осим у ситуацији када су орган и странка уговорили другачије у границама јавног поретка, принудних прописа и добрих

---

<sup>17</sup> ЗОУП, чл. 2, ст. 2.

<sup>18</sup> Водинелић, В., *Управни уговор између прихватања и одбијања*, Правни живот – Уговор и његово извршење, бр. 11-12/1993, стр. 2120.



обичаја, односно, ако не постоји законска одредба којом је предвиђено нешто посебно за односну врсту уговора управе.

Може се поставити питање да ли при оваквој регулацији управних уговора у српском праву судови могу (при одсуству изричите законске терминологије) да одређени уговор квалификују као управни уговор. Теорија је већ указала да одређени уговори управе имају велике сличности са управним уговорима, па се може поставити питање да ли их и стварно можемо тако окарактерисати, с обзиром на особине управних уговора које су поменуте. Пре доношења ЗОУП из 2016. године, у српском правном систему егзистирао је уговор о јавној набавци, уговор о поверавању вршења јавне службе и уговор о јавно-приватном партнерству. То су уговори управе који нису законом одређени као управни уговори, а који ће бити анализирани.

### **5.1. Уговор о јавној набавци**

Пре указивања на појам уговора о јавној набавци и његову правну природу у српском праву, указаћемо како је овај уговор регулисан у Француској и Немачкој, а како се на правну природу гледа у хрватској правној теорији, која је поводом овог питања богата. У Француској је право јавних набавки регулисано још у XIX веку, а први закон је донет 1964. године. У правном поретку Француске, јавна набавка је иницијално уређена Уредбом о јавним тржиштима бр. 2015-889 од 23.7.2015. године.<sup>19</sup> Ова Уредба је касније допуњена једном одлуком, а карактеристике Уредбе и одлуке се огледају у томе да се њима дерогира раније важећи Закон о јавној набавци. Чланом 3 Уредбе регулисано је да се уговори о јавним набавкама, који се склапају на основу ње, имају изричито сматрати управним уговорима. За спорове произишле из ових уговора надлежни су управни судови.

У немачком праву, јавне набавке се уопштено везују за грађанско право. За њихово извршење се у потпуности примењују одредбе немачког Грађанског законика. На основу члана 171 Закона о спречавању ограничавања тржишне утакмице,<sup>20</sup> прописана је надлежност редовних виших судова, а за решавање о непосредним жалбама против одлука Трибунала за јавне набавке, чиме се уз експлицитну примену норми грађанског материјалног права утврђује преовлађујућа грађанско-правна природа јавних набавки, па тако и уговора о јавним набавкама. Тако Фране Станичић, указује: „сустав развијен у Италији, Немачкој и Низоземској у којем се сматра да је уговор што га склапа јавна управа приватноправне нарави, али су подложни разним посебним правилима.

---

<sup>19</sup> Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, NOR: EINM1506103R Version, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030920376>, приступ: 6.3.2024.

<sup>20</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/BJNR252110998.html>, приступ: 6.3.2024.

Изнимке од опћег правила (примјена приватног права) понекад су толико широке да се с правом може сумњати у приватноправну нарав таквих уговора. Међутим, за спорове који произлазе из тих уговора надлежни су редовни судови, а не посебни специјализирани управни судови“.<sup>21</sup>

У хрватској правној теорији одређен број аутора, указује да је уговор о јавној набавци управни уговор, док неки аутори говоре о уговору о јавној набавци, као уговору мешовите управно-правне и грађанско-правне природе. Затим, има и мишљења да је уговор о јавној набавци јединствена категорија уговора. И, коначно, постоји схватање о уговору о јавној набавци као грађанско-правном уговору.

Тако Дамир Авиани указује да је значајна новина хрватског Закона о општем управном поступку увођење управних уговора. „Хрватско је право уистину и раније (од 1991. године) познавало одређене врсте управних уговора, као што су нпр. уговори о концесији. У међувремену су се развили и други управни уговори, попут уговора о јавној набави, уговора о јавноприватном партнерству, као и још неки уговори у подручју здравства (којим приватне здравствене установе постају дио сустава јавног здравства) односно школства (којим приватне школе односно факултети постају дио сустава јавног образовања).“<sup>22</sup> Овај аутор је тиме недвосмислено уговоре о јавним набавкама уврстио у управне уговоре.

Борис Љубановић и Босилка Бритвић Ветма наводе: „Ваља нагласити да се важеће хрватско право определијелило за тзв. `мјешовити сустав јавне набаве`. Наиме, поступак се јавне набаве и додјеливање јавног уговора који из њега произлази води као управни поступак док је све остало (извршавање таквих уговора, рјешавање спорова који из њих произлазе и др.) подвргнуто правилима грађанскога, дотично трговачког права. Сматрамо да овакво рјешење није прихватљиво. Извршавање и спорови који произлазе из јавних уговора требали би бити подвргнути јавном, конкретно управном праву.“<sup>23</sup>

Горан Матешкић „наводи како су уговори о јавној набави специфични, те да се разликују од грађанскоправних уговора. Главне разлике примјећује у специфичним начелима на којима се поступци јавне набаве заснивају (дјелотворно кориштење прорачунских средстава и потицање слободног тржишта), забрани склапања уговора до правоћности одлуке о одабиру, забрани суброгације понудитеља и преузимања испуњења у предметима набаве, забрани примјене клаузуле *rebus sic stantibus*, те у обвези наручитеља да склопи уговор и немогућности одустанка од склапања уговора с

---

<sup>21</sup> Станичић, Ф., *Контрола над склапањем управних уговора*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 1/2016, стр. 236.

<sup>22</sup> Авиани, Д., *Посебности управних уговора и њихове судске контроле у хрватском праву*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 2/2013, стр. 352.

<sup>23</sup> Љубановић, Б., Бритвић-Ветма, Б., *Хрватско право јавне набаве јавне – усклађеност с правом ЕУ*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 2/2011, стр. 412.

најповољнијим понудитељем. Матешкић закључује како изложене специфичности уговоре о јавној набави смјештају у зону између управних и грађанскоправних уговора, те да је у тадашњој фази развоја права јавне набаве у Републици Хрватској било тешко прецизно дефинирати правну природу уговора о јавној набави, с обзиром на то да се ни сам законодавац тиме није суставно и озбиљно позабавио.<sup>24</sup>

Као јединствену категорију уговора унутар хрватског правног поретка, Иван Копрић и Саша Никшић сагледавају уговор о јавној набавци. Подвлаче како појам наручитеља, сагласно Закону о јавним набавкама из 2007. године, не одговара у потпуности појму јавно-правног тела према Закону о општем управном поступку, имајући у виду да се наручитељи, као неке установе и трговачка друштва, не могу сматрати јавно-правним телима, с обзиром да им нису изричито додељена јавна овлашћења.<sup>25</sup>

Аргументацију да је уговор о јавној набавци грађанско-правни уговор са јаким образложењем, даје Аница Дрмић: „Сматрам стога да уговор о јавној набави има у цијелости обиљежја уговора грађанског права и припада режиму грађанског права. У прилог одступања од концепције управних уговора говоре сљедећи аргументи. ЗЈН је прописао да се на одговорност уговорних страна за испуњење обвеза из уговора о јавној набави осим тог Закона примјењују одредбе ЗОО-а. Тиме је законодавац извршавање уговора о јавној набави ставио у режим грађанског права, па је таквим нормирањем одступио од концепције управних уговора. С тим у вези ваља истакнути да се на уговор о јавној набави меду осталим начелима примјењује темељно начело обвезног права да су судионици у обвезном односу равноправни, што није случај код управних уговора, те да су дужни сурађивати ради потпуног и уредног испуњења обвеза и остваривања права у тим односима. Другим ријечима, код уговора о јавној набави нема субординације наручитеља наспрам одабраног понудитеља с којим је склопљен уговор. Њихов однос је координиран. Надаље, рјешавање спорова насталих по уговору о јавној набави у надлежности је судова опће надлежности, а не управних судова. Такођер, за накнаду штете због повреде ЗЈН-а надлежни су редовни судови према опћим прописима о накнади штете. На крају, уговор о јавној набави може престати из разлога које предвиђа ЗОО (протек времена, немогућност испуњења, раскид уговора - на основи страначке воље и закона). Закључно се може утврдити да се на уговор

---

<sup>24</sup> Матешкић, Г., *Однос обвезног права и права јавне набаве кроз уговор о набави*, Право у господарству, бр. 6/2006, стр. 230. Наведено према: Турудић, М., *Правна природа уговора о јавној набави у хрватском правном поретку*, Свеске за јавно право, бр. 32/2018, стр. 6-7.

<sup>25</sup> Више о томе: Копрић, И., Никшић, С., *Управни уговори-подручје примјене и примјена права*, Зборник Сусрета правника "Опатија 2010", Загреб, стр. 271-303.

о јавној набави примјењују норме које вриједе за грађанскоправне уговоре, без обзира на то тко су његове странке.<sup>26</sup>

У српском праву, Марија Караникић Мирић, дефинише уговор о јавној набавци као „формалан теретни уговор који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова. У позицији наручиоца налази се државни орган, орган аутономне покрајине или локалне самоуправе или, под одређеним условима, правно лице основано у општем интересу у циљу задовољавања потреба које немају индустријски или трговински карактер. Законска конститутивна форма уговора о јавној набавци јесте писана или електронска, с тим што уговорне стране могу да се споразумеју о строжим формалним условима од минималних које је поставио законодавац.“<sup>27</sup>

Закон о јавним набавкама (ЗЈН)<sup>28</sup> дефинише уговор о јавној набавци добара као „уговор о јавној набавци који за предмет има куповину добара, закуп добара, лизинг добара (са правом куповине или без тог права) или куповину на рате, а који може да обухвати по потреби и инсталирање и уградњу као пратеће послове неопходне за извршење уговора.“<sup>29</sup> Уговор о јавној набавци је уговор који наручује један или више наручилаца, са једним или више понуђача. Наручиоци су, уствари, јавно-правна тела. То су, пре свега, Република Србија, односно републички органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе. Такође, у својству наручиоца могу да се појаве „правна лица основана у циљу задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, ако је испуњен било који од следећих услова: (1) да се више од 50% финансирају из средстава јавног наручиоца; (2) да надзор над радом тих правних лица врши јавни наручилац; (3) да више од половине чланова органа надзора или органа управљања тих правних лица именује јавни наручилац.“<sup>30</sup> Треба нагласити да сви уговорни односи у које улази управа не представљају управне уговоре. Управни уговори су само уговори које управа закључује да би се постигла одређена јавна сврха, односно јавни интерес. Уговор о јавној набавци могао би се дефинисати као субординациони уговор<sup>31</sup> управе уз то да се наручилац одреди као орган по одредби чл. 1 ЗОУП, а физичко или правно лице у својству понуђача, као странка у смислу одредбе чл. 44 ст. 1 ЗОУП. Поставља се питање да ли се уговор о јавној набавци, као субординациони уговор управе, може истовремено окарактерисати и као управни уговор, а у смислу одредаба ЗОУП.

---

<sup>26</sup> Дрмић, А., *Правна природа уговора о јавној набавци*, Хрватска компаративна јавна управа, бр. 2/2014, стр. 500-501.

<sup>27</sup> Караникић Мирић, М., *нав. чланак*, стр. 192.

<sup>28</sup> Сл. гласник РС, бр. 91/2019 и 92/2023.

<sup>29</sup> Закон о јавним набавкама, чл. 2 ст. 1 тач. 3.

<sup>30</sup> Закон о јавним набавкама, чл. 2 ст. 1 тач. 4.

<sup>31</sup> Када се уговором успостављају односи надређености и подређености, између управе с једне стране и физичког и правног лица приватног права с друге стране, тада је реч о субординационом уговору.

Ако би се уговор о јавној набавци оквалификовао као управни уговор, онда би се на њега примениле процесне и материјалне одредбе ЗОУП о раскиду управног уговора због неиспуњења, она о раскиду или измени управног уговора због промењених околности, као и правила о специјалним раскидним разлозима на које се може позвати само орган. Онако како је одређен управни уговор у српском праву, не види се круцијално обележје тог института, а то је остварење јавног интереса. Само постизање јавног интереса може да оправда одредбе ЗОУП о фаморабилном положају органа у уговорном односу наспрам друге слабије стране уговорнице. Треба приметити да српски законодавац није уговор о јавној набавци окарактерисао као управни уговор. Јавном набавком се непосредно остварује интерес наручиоца, а не јавни интерес. У том смислу се уговор о јавној набавци не може квалификовати као управни уговор. Било би могуће у измени Закона о јавним набавкама регулисати да се као управни уговор сматра само онај уговор о јавној набавци, којим се задовољава јавна потреба, односно постиже јавни интерес. При садашњем стању ствари, уговор о јавној набавци не можемо сврстати у управне уговоре, већ само у уговоре управе. То из разлога што се остварује интерес наручиоца који не представља јавну потребу, него његову непосредну потребу.

Када је реч о односу наручиоца и понуђача, језичким и логичким тумачењем одредби Закона о јавним набавкама, долази се до закључка да је тај однос јавно-правне природе, с обзиром да је реч о материјално-правним одредбама, које овлашћују и обавезују јавно-правна тела у сврху задовољења јавног интереса. Међутим, одлука наручиоца о прихватању понуде, ни у једној одредби ЗЈН, али и тумачењем одредби ЗОУП, не може се оквалификовати као управни акт, као ни однос између наручиоца и понуђача у смислу да је реч о управном уговору. Ипак, могло би се закључити да је законодавац посредно понуђачима доделио активну процесну легитимацију за покретање управног спора у смислу чл. 228 ст. 3 ЗЈН. То што се има субјективно право да се у управном спору побија законитост аката наручиоца, не значи нужно да је тај акт управни. Треба имати у виду да се на основу члана 3 став 3 Закона о управним споровима (ЗУС), управни спор може водити не само против коначних управних аката, него и „других коначних појединачних аката, када је то законом предвиђено“. Дакле, без обзира што постоји управно-судска контрола коначних аката секторских наручилаца из чл. 4 ЗЈН, који иначе нису подведени под позитивно-правну дефиницију управног органа, не значи да су њихови акти истовремено и управни. Исто то се може рећи и за акте јавних наручилаца и из члана 3 ЗЈН, односно одрећи својство управног акта.

Такође, примена правила управног поступка јесте регулисана, али је и ограничена само на одређене институте и другостепени поступак и то само као изузетак за попуњавање правних празнина у ЗЈН. Наиме, не може се пронаћи ни једна одредба ЗЈН, која обавезује наручиоца да примењује правила управног

поступка. Наиме, у чл. 212 ЗЈН<sup>32</sup> се имплицира у другостепеном поступку сходна примена правила ЗОУП пред републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки. Примена правила ЗОУП условљена је делом одредбе у којој се каже: „ако другачије није прописано овим законом... уважавајући начела овог закона и специфичности поступка јавних набавки и заштите права“. У том смислу, овакво ограничење и условљавање показује тежњу законодавца да поступке понуђача удаљи од управно-процесних правила. ЗЈН, иначе, посредно регулише дерогационе клаузуле и оставља имплицитну солуцију управно-судске контроле законитости уговора о јавним набавкама. Тако се одредбама чл. 211 ст. 2 и 233 ЗЈН овлашћује Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки да једнострано поништи уговор о јавној набавци. Против акта о поништају уговора о јавној набавци, дозвољена је управно-судска заштита, што значи да ће се испитивати и законитост поништења тог уговора.

„Ипак, не могу се сметнути с ума чињенице да субјективитет Републичке комисије и наручиоца није исти и да ниједна одредба ЗЈН не даје основа за тврдњу да су уговори о јавним набавкама управни уговори. Дакле, овај правнодогматски увид у одредбе ЗЈН јасно упућује на намјеру законодавца да односе наручиоца и понуђача сврста у јавно право, али није резултирао убједљивим разлозима у прилог управноправне природе тог односа. Зато аргумент правног позитивизма упућује на слиједеће закључке. Прво, показало се да акти јавног наручиоца нису управни акти, јер наручилац уопште није дужан да поступа по правилима управног поступка, док је орган који надзире одлуке наручиоца обавезан да изузетно примјењује *nuncius clausus* тих правилакоје одређује ЗЈН. Одредбама ЗЈН није остављена могућност примјене начела и општих правила ЗОУП, па се стога поступак јавних набавки не може да сматра посебним управним поступком. Ни теоријски критеријум могућности вођења управног спора против коначних аката о избору понуђача не опредјељује јасно управноправну природу тих аката, јер је законодавац оставио могућност вођења управног спора и против оних коначних аката који нису управни. Друго, уговори о јавним набавкама имају одређена теоретска обилежја управних уговора, али ни то није прописао законодавац. Зато се може закључити да текст важећег ЗЈН имплицира да акти наручиоца спадају у

---

<sup>32</sup> Члан 212 ЗЈН гласи: „На следећа питања у поступцима из надлежности Републичке комисије, ако другачије није прописано овим законом, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује управни поступак, уважавајући начела овог закона и специфичности поступака јавних набавки и заштите права: 1) заступање преко пуномоћника; 2) правила о достављању и обавештавању; 3) рачунање рокова; 4) повраћај у пређашње стање; 5) правила о јавним исправама; 6) решење и исправљање грешака у решењу; 7) трошкови поступка; 8) прекид поступка; 9) претходно питање; 10) језик поступка; 11) понављање поступка; 12) разгледање списа и обавештавање о току поступка; 13) записници.“

јавноправне акте, а да су уговори о јавним набавкама *sui generis* уговори који нису директно регулисани правилима управног поступка.<sup>33</sup>

Односи наручиоца и понуђача указују на став законодавца да их предметно определи у јавно право, али се не може говорити о управно-правној природи тог односа. Наиме, акти јавног наручиоца нису управни акти, с обзиром да наручилац нема обавезу да поступа по правилима управног поступка, а орган који надзире одлуке наручиоца у обавези је да, изузетно, примењује та таксативно побројана правила, која одређује ЗЈН. Такође, одредбама ЗЈН није омогућена примена начела и општих правила ЗОУП, па из тог разлога поступак јавних набавки се не може сматрати посебним управним поступком. Могућност вођења управног спора против коначних аката о избору понуђача не указује на управно-правну природу тих аката, имајући у виду да је законодавац оставио солуцију вођења управног спора и против оних коначних аката који нису управни. Законодавац није ни одредио уговоре о јавним набавкама као управне уговоре. Коначно, може се извући закључак да у ЗЈН су акти наручиоца опредељени као јавно-правни акти, а да су уговори о јавним набавкама специфични уговори – *sui generis*, који нису непосредно регулисани правилима управног поступка. Дакле, непостојање изричите одредбе у ЗЈН да су уговори о јавним набавкама управни уговори, „доводи до правне несигурности у погледу примјени општих правила ЗОУП, а посебно начела ЗОУП која немају свој пандан у начелима ЗЈН, као што су предвидивост, истина и слободна оцјена доказа. Без примјене начела ЗОУП се не може ни замислити процедура ефикасног и рационалног одлучивања, јер услови форме које прописује законодавац и наручилац понекад нису довољни, ма колико били детаљни и прецизни. Поред тога, непрописивањем да су уговори о јавним набавкама управни уговори искључује се овлашћење наручиоца да у сврху заштите јавног интереса према правилима управног поступка из чл. 23–25 ЗОУП једнострано раскине уговор са понуђачем због промијењених околности.“<sup>34</sup>

Уговор о јавној набавци има доста обележја уговора облигационог права, па постоје одступања и то значајна од концепције управних уговора. Тако је законски прописано да се на одговорност уговорних страна за испуњење обавеза из уговора о јавној набавци, осим ЗЈН примењују и одредбе Закона о облигационим односима (ЗОО). Дакле, извршење уговора о јавној набавци законодавац је лоцирао у режим облигационог права, показујући да одступа од тога да су уговори о јавној набавци управни уговори. У уговорном односу из јавне набавке, примењује се фундаментално начело облигационог права, а то је да су учесници у облигационом односу равноправни, па се може рећи да се и

---

<sup>33</sup> Рашевић, Ж., Деспотовић, Д., Прелевић Плавшич, С., *Јавне набавке између управног и облигационог права: системско позиционирање*, HARMONIUS - Journal of Legal and Social Studies in South East Europe, 2023, стр. 319.

<sup>34</sup> Исто, стр. 320.

овде види одступање од концепције управних уговора или, другачије речено, код уговора о јавној набавци субординација наручиоца наспрам одабраног понуђача са којим је закључен уговор је условна.<sup>35</sup> И за накнаду штете због повреде ЗЈН, предвиђена је надлежност редовних судова према општим прописима о накнади штете. Уговор о јавној набавци може да престане из разлога које предвиђа ЗОО, а то је протек времена, немогућност испуњења, као и раскид уговора на основу страначке воље и закона.

Дакле, није неутемељена претпоставка о облигационо-правној природи односа наручиоца и понуђача од првог пословног контакта, па до престанка уговора. Сматрамо да ЗЈН представља извор правила посебног уговорног режима, који дерогира, мења и допуњава, иначе увек апликативне одредбе ЗОО. „Овакав закључак о мјешовитој јавноправној и облигационоправној природи јавних набавки одговара горе описаној теорији двостепености, по којој се у фази одлучивања примјењују управна правила, а приватноправна правила у фази извршења те одлуке. Овом теоријом се помирују различити приступи управноправне и грађанске литературе и прецизније разграничава како јавно и приватно, тако и процесно и материјално право.“<sup>36</sup>

## **5.2. Уговор о поверавању вршења јавне службе**

Стеван Лилић је још у чланку из 1993. године, под називом „Административни уговори и јавне службе“ навео: „Иако регулише јавну службу, Закон о јавним службама не спомиње административне уговоре. Полазећи од компаративних иностраних искустава (посебно француског), међутим, могло би се закључити да и наше позитивно законодавство, ипак познаје неку врсту административног уговора, који се `крије` у појединим формулацијама овог Закона.“<sup>37</sup> Овај професор управног права, као пример је навео концесиониране јавне службе. Тако република, аутономна покрајина, град и општина могу да оснују установу, ради остваривања законом утврђених

---

<sup>35</sup> „Дејством облигационих правила уравнотежује се однос између понуђача и правно надмоћног наручиоца који, по природи свог јавноправног субјективитета, нема сопствену вољу и не страхује од последица погрешног пословног потеза. Посљедишно, наручилац би тако поред дужности да обезбиди једнак положај свим привредним субјектима из члана 9 ЗЈН добио још једну: да не користи свој надмоћан положај у складу са начелима равноправности субјеката из члана 11 и савјесности и поштења из члана 12 ЗОО. Правна надмоћ наручиоца је онда само изузетак који установљују принудне одредбе ЗЈН. Такав изузетак је нужан у јавном интересу, а `грађанскоправна норма у таквим случајевима одређује само границе у којима се сме кретати наређивање и једнострано спровођење воље`.“ Рашевић, Ж., Деспотовић, Д., Прелевић Плавшич, С., 2023, *нав. чланак*, стр. 329.

<sup>36</sup> *Исто*, стр. 330.

<sup>37</sup> Лилић, С., *Административни уговори и јавне службе*, Правни живот, бр. 11-12/1993, стр. 2149.



права и интереса у областима, као што су образовање, култура, наука, здравствена и социјална заштита. У другим сферама, попут ППТ саобраћаја, енергетике, путева и комуналних услуга, омогућено је формирање предузећа. Цитирајући одредбу чл. 6 ст. 2 Закона о јавним службама, Лилић наводи: „Када република, аутономна покрајина, град или општина, поверавају вршење делатности, односно послова другим правним и физичким лицима, њихова међусобна права и обавезе уређују се уговором. Како из ове формулације произилази да се међусобна права и обавезе између државе и других правних и физичких (тј. приватних) лица, којима је вршење јавне службе поверено, има `уредити уговором`, може се закључити да `уговор` о којем је овде реч представља административни уговор“.<sup>38</sup>

У уговор управе, свакако спада уговор којим се поверава вршење јавне службе. Међутим, да ли је лице коме је по одредбама Закона о јавним службама поверено вршење јавне службе, дужно да поверену делатност, односно послове, обавља *intuitu personae* или може уговором да пренесе, односно повери то вршење трећем лицу уз задржавање пуне одговорности? То се може учинити закључењем уговора о поверавању јавне службе. Уколико правно или физичко лице, коме је поверено вршење правне службе, може уговором да ангажује треће лице за обављање поверене делатности, тај потоњи уговор се квалификује као уговор управе. Као следеће питање поставља се да ли уговор управе, којим се поверава вршење јавне службе, треба оквалификовати као управни уговор у смислу одредаба ЗОУП. Уговор о поверавању вршења јавне службе има све суштинске карактеристике управног уговора, али законом није изричито одређен као такав. Законодавац је пропустио да искористи ту прилику и да га назове управним уговором. У одсуству законске терминологије, судске праксе, судови ипак не би могли да уговор о поверавању вршења јавне службе назову управним, све док га законодавац изричито тако не одреди.

### **5.3. Уговор о јавно-приватном партнерству**

У српски правни систем јавно-приватно партнерство је уведено Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама<sup>39</sup>. У смислу Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, јавно-приватно партнерство јесте дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално. Јавно-приватно партнерство може да има елементе концесије или да их нема. Закон прави дистинкцију између уговорног и институционалног јавно-приватног

---

<sup>38</sup> Исто.

<sup>39</sup> Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.

партнерства. Када је реч о уговорном јавно-приватном партнерству, онда јавни и приватни партнер регулишу међусобна права и обавезе уговором о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије. У Закону овај уговор је скраћено назван јавним уговором и прописан му је посебан режим. Према чл. 4 ст. 1 тач. 3, „јавни уговор је уговор о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије, закључен у писаном облику између јавног и приватног партнера, којим се у циљу реализације пројекта јавно-приватног партнерства, уређују међусобна права и обавезе уговорних страна“, док је пројекат јавно-приватног партнерства дефинисан као „пројекат који се израђује, предлаже, одобрава и спроводи по неком од модела јавно-приватног партнерства и чини низ међусобно повезаних активности, које се одвијају одређеним редоследом, ради постизања дефинисаних циљева, у оквиру одређеног временског периода и одређених финансијских средстава, а који је у складу са овим законом одобрен као пројекат јавно-приватног партнерства, са или без елемената концесије“ (чл. 4 ст. 1 тач. 1 Закона).

Законом је детаљно нормирана садржина јавног уговора и уређена посебна правила о закључењу и сагласности за закључење, изменама и финансирању јавног уговора. Једна страна у уговору о јавно-приватном партнерству је јавни партнер (носилац јавних овлашћења) и који се може квалификовати као орган из чл. 1 ЗОУП<sup>40</sup>. Друга уговорна страна је приватни партнер. Наиме, ради се о домаћем или страном физичком или правном лицу или конзорцијуму таквих лица. Јавни уговор је, иначе, субординациони уговор управе. У том смислу треба дати одговор на питање да ли поред тога што је јавни уговор субординациони уговор управе, он по својој правној природи представља и управни уговор. Јавни уговор се према Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама не може окарактерисати као управни уговор, јер законодавац није експлицитно одредио јавни уговор као тип управног уговора, већ је одредио супротно. То значи да се на питање о јавним уговорима из наведеног Закона, која њиме нису изричито уређена, регулишу Законом о облигационим односима. Из тога произилази да се на јавни уговор из Закона, по експлицитној законској норми, супсидијарно примењује општи грађанско-правни уговорни режим, а не посебна правила ЗОУП о управним уговорима. И посебне законске норме о јавном уговору се разликују од управних уговора уређеним ЗОУП. Тако једно од начела јавно-приватног партнерства јесте начело аутономије воље,<sup>41</sup> која по Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама,

---

<sup>40</sup> То значи да се као јавни партнер могу појавити: државни орган или организација, орган или организација покрајинске аутономије, односно јединице локалне самоуправе, установа, јавно предузеће, посебан орган преко којег се остварује регулаторна функција, правно или физичко лице коме је поверено неко јавно овлашћење.

<sup>41</sup> „Слобода уговарања у облигационом праву прихваћа се као једно од основних начела (принципа уговора и уговорног права). То значи да уговорне стране својим изјавама воље могу заснивати, мијењати или укидати облигационе односе. Слободу уговарања многи аутори поситовјећују са начелом аутономије воље. Истина, слобода уговарања се

подразумева слободу уговорних страна да међусобна права и обавезе уреде по својој вољи, а у складу са тим Законом, Законом којим се уређују облигациони односи и другим прописима и добрим пословним обичајима. Указујемо да постоје маркантне разлике између управног уговора према ЗОУП и јавног уговора према Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама. Тако је Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама дошло до регулисања посебних правила о раскиду јавних уговора једностраном изјавом воље. И када би се јавни уговор окарактерисао као вид управног уговора, посебна правила у Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама искључила би примену неких одредаба ЗОУП, која чине суштину правног режима за управне уговоре, а реч је о материјалним и процесним одредбама о раскиду управног уговора због неиспуњења. Начело равноправности страна у облигационом односу је сужено у посебном законском режиму управног уговора. Наспрам тога, узајамни односи страна у јавном уговору, начелно се заснивају на једнакости уговорника, а њихове воље су равноправне.

Исто тако, домашај начела дужности испуњења обавезе у посебном законском режиму управног уговора је ограничен, јер је странци по изричитој одредби Закона, изричито забрањено право на раскид уговора због неиспуњења, као и право на раскид због промењених околности. Такође, када је реч о јавном уговору, односно облигационом односу њиме заснованом, могуће је, и од стране јавног, и од стране приватног партнера, једностраном изјавом воље вансудски раскинути јавни уговор због неиспуњења, под условима који су детаљизовани Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама. У управном уговору, приватни партнер не може вансудски да раскине уговор, а он то може у складу са одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, јавним уговором и општим правилима облигационог права. Док приватни партнер може да раскине јавни уговор, због тога што јавни партнер не испуњава своје уговорне обавезе, то не може

---

највећим дијелом преплиће са аутономијом воље, али се ови појмови ипак не могу поистовјетити. Начело аутономије воље издиже вољу појединца на изходште правног односа, а начелом слободе уговарања поклања се пажња друштву и околностима у којима се та слобода очитује. Слобода уговарања подразумијева право односно овлашћење субјекта уговарача да закључују или не закључују уговоре са ким они то желе, да одређују садржај и форму уговора. Из овога се види да слобода уговарања садржи више појединачних слобода или права за сваку уговорну страну. Прије свега, свака уговорна страна има слободу да хоће или неће уопће закључити један облигациони уговор. Обавезе закључења уговора нема ни за једну страну. Ако слобода закључења уговора није испоштована односно ако је уговор закључен под утицајем силе или пријетње силом, такав уговор се може побити (поништовати) ... Ни према једном правном систему слобода уговарања се не примјењује у апсолутном смислу и без било којих ограничења. Још у римском праву слобода уговарања била је ограничена формалним начином склапања уговора.“ Бикић, А., *Облигационо право – опћи дио*, Сарајево, 2007, стр. 50–51.

приватни партнер у управном уговору. Наиме, управо једна од специфичних карактеристика посебног законског режима за управне уговоре, огледа се у томе што странка не може да раскине управни уговор, због тога што орган не испуњава своју уговорну обавезу како она гласи. Из свих наведених разлога, уговор о јавно-приватном партнерству се не може квалификовати као управни уговор, а ни законодавац га није тако назвао.

Уговори о јавно-приватном партнерству су уговори управе, а у теорији се износе њихове класификације у смислу уговорног права. „Уговори о сарадњи јавног и приватног субјекта се могу одредити на следећи начин: (а) према критеријуму законског регулисања – ови уговори могу бити именовани или неименовани, у зависности од одабира конкретног модела сарадње јавног и приватног субјекта; (б) према нужним условима за настанак уговора – ови уговори су увек формални, чему посебно доприноси околност да се у највећем броју законодавстава ови уговори због свог значаја и вредности региструју у посебним евиденцијама уговора; (в) према критеријуму односа права и обавеза уговорних страна – одређују се као двострано обавезујући, теретни и комутативни; (г) према критеријуму дужине трајања престација – одређују се као уговори са дуготрајним извршењем престација; (д) према критеријуму карактера престације – одређују се као мешовити уговори који комбинују елементе различитих уговора, који у својој међусобној повезаности дају један потпуно другачији уговор, који има флуидну, односно хибридную форму, и који задржава особености уговора чије је елементе преузео, али има и одређена битна својства која га чине особеним; (ђ) према критеријуму технике и начина закључења уговора – одређују се као уговори са споразумно одређеном садржином, индивидуални уговори и као генерални уговори; (е) према критеријуму зависности једних уговора од других уговора – одређују се, најчешће, као самостални уговори, с тим да одређени модели сарадње јавног и приватног субјекта могу да имају обележја акцесорних уговора; (ж) према критеријуму и карактеристикама уговорних страна – сматрају се уговорима закљученим с обзиром на лична својства уговорника (уговори *intuitu personae*); (з) према критеријуму видљивости каузе – сматрају се каузалним уговорима.“<sup>42</sup>

Управо, сходно наведеном, можемо закључити да је уговор о јавно-приватном партнерству однос облигационо-правног карактера, не занемарујући и његов јавно-правни карактер. Међутим, „ма колико јавни интерес због којег је закључен уговор о јавно-приватном партнерству има примарни утицај на обликовање односа у питању, свакако да ниједна страна не може да буде оштећена, а поготово не приватни партнер, који у том случају губи интерес да учествује у том за њега превасходно комерцијалном правном послу.“<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Војновић, Ј., *Концепт јавно-приватног партнерства са посебним освртом на нормативни аспект у праву Европске уније и државама чланицама*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2020, стр. 58.

<sup>43</sup> *Исто*, стр. 62.

## 6. Закључак

Као што је речено, појам „уговори управе“ је најшири појам и он уопштено покрива све врсте уговора које држава склапа. Управни уговори су ужи појам и њиме се покривају само они уговори који имају одређене особине. Када је реч о законском одређењу управног уговора у Србији, оно као што је примећено у теорији, није довољно разрађено. У законској дефиницији управног уговора не указује се на то да је његова сврха заштита или остварење јавног интереса. Законодавац је прописао да се управни уговор закључује када је то одређено посебним законом, али до сада није дошло до квалификације ниједног уговора управе као управног уговора. Судови би тек по развијању законске и теоријске типологије управних уговора, могли да одреде субординационе уговоре управе, као управне уговоре.

Уговор о поверавању вршења јавне службе смо, с обзиром на карактеристике, одредили као уговор управе, који је најближи појму управних уговора, али разлог да га ипак не препознамо као управни уговор су формалне природе, с обзиром да су ови уговори управе регулисани пре доношења ЗОУП. За друга два уговора управе – уговор о јавној набавци и уговор о јавно-приватном партнерству, постоје суштински разлози да се, ни од стране судова, ни од стране теорије, уважавајући позитивно право, не квалификују као управни уговори, док се не изврше законодавне измене. Наиме, одређени уговори управе су такви уговори код којих се претежно не остварује јавна сврха и не штити јавни интерес. Када је реч о уговору о јавној набавци, односи наручиоца и понуђача указују на став законодавца да их предметно сврста у јавно право, али се не може говорити о управно-правној природи тог односа. Овај уговор управе има доста обележја уговора облигационог права, па постоје значајна одступања од концепције управних уговора. Уствари, уговор о јавној набавци има мешовиту јавно-правну и облигационо-правну природу.

Код неких уговора управе преовлађују грађанско-правни састојци, који их удаљавају од концепције управног уговора, односно његовог законског режима. Као пример за то смо узели јавни уговор, односно уговор о јавно-приватном партнерству. Код управног уговора, ако орган не испуњава уговорне обавезе, странка не може да раскине управни уговор, већ само да изјави приговор руководиоцу тог органа. Супротно томе, приватни партнер има право на једнострано вансудски раскид уговора, у складу са одредбама Закона о јавно-приватном партнерству, јавним уговором и општим правилима облигационог права. Јавни уговор је изузет из законског режима управних уговора и сврстан у уговоре грађанског права, јер приватни партнер има право да једнострано раскине уговор из разлога што уговорник, који је носилац одређених јавних овлашћења, не поступа по својој уговорној

обавези, а тиме је потврђено начело аутономије воље и равноправности уговорних страна.

Коначно, у нашој анализи из претходних излагања, ни уговор о јавној набавци, ни уговор о поверавању јавне службе, као ни уговор о јавно-приватном партнерству, нисмо идентификовали као управне уговоре, већ уговоре управе из изнетих разлога.

*Milan Rapajić, Ph.D., Associate Professor  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **ADMINISTRATION CONTRACTS**

### ***Summary***

*In the paper, the author deals with the topic of administration contracts, as the broadest category of contracts concluded by the state. In this sense, the term "administrative contracts" is narrower than the term "administration contracts". By the way, the administrative contract became a legal category with the adoption of the Law on General Administrative Procedure from 2016. Based on this Law, the administrative contract is concluded only when it is determined by a special law. The author expresses his opinion that the domestic legislator has not characterized any management contract as an administrative contract. The paper compares administration contracts - public procurement contracts, public service entrustment contracts and public-private partnership contracts with administrative contracts, analyzes their legal nature, but nevertheless concludes that despite the similarity of these administration contracts with administrative contracts, they are not administrative contracts.*

**Key words:** *administration contracts, administrative contracts, contract on public procurement, contract on entrusting the performance of public service, contract on public-private partnership.*

### **Литература**

- Авиани, Д., *Посебности управних уговора и њихове судске контроле у хрватском праву*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 2/2013.  
Бикић, А., *Облигационо право – опћи дио*, Сарајево, 2007.  
Водинелић, В., *Управни уговор између прихватања и одбијања*, Правни живот – Уговор и његово извршење, бр. 11-12/1993.

Зборник радова "Изазови и отворена питања Услужног права", Том 2.  
Крагујевац, 2024.

---

- Војновић, Ј., *Концепт јавно-приватног партнерства са посебним освртом на нормативни аспект у праву Европске уније и државама чланицама*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2020.
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/BJNR252110998.html>.
- De Laubadère, A., Moderne, F., Devolvé, P., *Traité des Contrats Administratifs*, LGDJ, Paris, 1984.
- Debbasch, C., *Institutiones et droit administratif*, Presses universitaires de France, Paris, 1978.
- Дрмић, А., *Правна природа уговора о јавној набави*, Хрватска компаративна јавна управа, бр. 2/2014.
- Duguit, L., *Traité de Droit constitutionnel, 2e édition*, La théorie générale de l'Etat, Paris, 1923.
- Караникић Мирић, М., *Рестриктивност законског одређења појма управног уговора у српском праву*, Зборник радова: Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије – књ. 7, Београд, 2017.
- Закон о јавним набавкама, Сл. гласник РС, бр. 91/2019 и 92/2023.
- Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.
- Закон о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС.
- Закон о управним споровима, Сл. гласник РС, бр. 111/2009.
- Копрић, И., Никшић, С., *Управни уговори-подручје примјене и примјена права*, Зборник Сустрета правника "Опатија 2010", Загреб.
- Лилић, С., *Административни уговори и јавне службе*, Правни живот, бр. 11-12/1993.
- Љубановић, Б., Бритвић-Ветма, Б., *Хрватско право јавне набаве јавне – усклађеност с правом ЕУ*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 2/2011.
- Матешкић, Г., *Однос обвезног права и права јавне набаве кроз уговор о набави*, Право у господарству, бр. 6/2006.
- Милков, Д., *Поводом Нацрта закона о општем управном поступку - Корак напред или десет у страну?*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1/2013.
- Миљкић, Д., *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2016.
- Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, NOR: EINM1506103R Version, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030920376>.
- Радосевић, Р., *Правна природа управног уговора*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2018.
- Рашевић, Ж., Деспотовић, Д., Прелевић Плавшич, С., *Јавне набавке између управног и облигационог права: системско позиционирање*, HARMONIUS - Journal of Legal and Social Studies in South East Europe, 2023.
- Rivero, J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1971.
- Станичић, Ф., *Контрола над склапањем управних уговора*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 1/2016.
- Турудић, М., *Правна природа уговора о јавној набави у хрватском правном поретку*, Свеске за јавно право, бр. 32/2018.
- Филиповић, З., *Управни уговор као институт јавне управе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2017.
- Forsthoff, E., *Traité de Droit Administratif Allemand*, Emile Bruylant, Brussels, 1969.