

## ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НОВОМ САДУ

## ИЗВЕШТАЈ О ОЦЕНИ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

-обавезна садржина- свака рубрика мора бити попуњена

(сви подаци уписују се у одговарајућу рубрику, а назив и место рубрике не могу се мењати или изоставити)

<b>I ПОДАЦИ О КОМИСИЈИ</b>
<p>1. Датум и орган који је именовео комисију 15.10.2018. године, Наставно-научно веће Правног факултета у Новом Саду</p> <p>2. Састав комисије са знаком имена и презимена сваког члана, звања, назива уже научне области за коју је изабран у звање, датума избора у звање и назив факултета, установе у којој је члан комисије запослен: - Др Драган Милков, редовни професор, јавноправна област, 11.04.1994. године, Правни факултет у Новом Саду (члан Комисије – ментор); - Др Миладин Костић, редовни професор, јавноправна област, 24.09.2007. године, Државни универзитет у Новом Пазару, Департман за правне науке (председник Комисије); - Др Зоран Лончар, ванредни професор, јавноправна област, 19.01.2016. године, Правни факултет у Новом Саду (члан Комисије).</p>
<b>II ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ</b>
<p>1. Име, име једног родитеља, презиме: Ратко, Стево, Радошевић</p> <p>2. Датум рођења, општина, држава: 21.02.1986. године, Вировитица, Република Хрватска</p> <p>3. Назив факултета, назив студијског програма дипломских академских студија – мастер и стечени стручни назив Правни факултет у Новом Саду, Општи смер, мастер правник</p> <p>4. Година уписа на докторске студије и назив студијског програма докторских студија 2012. година, Јавно право</p> <p>5. Назив факултета, назив магистарске тезе, научна област и датум одбране: Кандидат нема звање магистра наука – кандидат има звање мастер правника.</p> <p>6. Научна област из које је стечено академско звање магистра наука: Кандидат нема звање магистра наука – кандидат има звање мастер правника.</p>
<b>III НАСЛОВ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ: „Правна природа управног уговора“</b>

#### **IV ПРЕГЛЕД ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ:**

Навести кратак садржај са назнаком броја страна, поглавља, слика, шема, графикона и сл.

Докторска дисертација има укупно 264 стране, од којих 235 страна чини интегрални текст дисертације. Укупан број фуснота је 702, а укупан број библиографских референци 180.

##### **Кратак садржај дисертације:**

Докторска дисертација се састоји из осам поглавља и списка коришћене литературе, извора права и судске праксе:

**Увод** (странице 1-5) – у уводу кандидат објашњава тему докторске дисертације и то колико је она до сада обрађена у правној науци; објашњава предмет, методе и циљеве истраживања и поставља основне хипотезе.

**Део први: Претходне термилошке и појмовне напомене о управном уговору** (странице **Error! Bookmark not defined.**-14) – у првом делу кандидат поставља термилошке и појмовни оквир даљег истраживања.

**Део други: Теоријска схватања о правној природи управног уговора** (странице 15-47) – у другом делу дисертације кандидат обрађује различита теоријска схватања о правној природи управног уговора. Теоријска схватања дели у три основне групе: на схватања о управном уговору као акту уговорног карактера, схватања о управном уговору као управном акту и схватања о управном уговору као посебном правном акту.

**Део трећи: Правни режим управног уговора** (странице 48-113) – у трећем делу дисертације аутор указује на посебна правила, која важе за управне уговоре у појединим правним системима. Правни режим управног уговора анализира у француском, немачком, аустријском, хрватском и домаћем праву.

**Део четврти: Управни уговор и грађанскоправни уговор** (странице 114-149) – у четвртм делу дисертације кандидат пореди правни режим управног уговора и правни режим грађанскоправног уговора. Поређење обухвата све елементе правног режима: закључење уговора, правно дејство уговора и решавање уговорних спорова.

**Део пети: Управни уговор и управни акт** (странице 150-190) – у петом делу кандидат пореди правни режим управног уговора и правни режим управног акта. У том смислу, обрађује сличности и разлике које постоје између доношења управног акта и закључења управног уговора; сличности и разлике у њиховом правном дејству; сличности и разлике у погледу начина решавања спорова.

**Део шести: Управни уговор између управног и грађанског права** (странице 191-230) – у шестом делу кандидат одређује место управног уговора у правном систему – између управног и грађанског права – одређујући тиме и правну природу управног уговора.

**Закључак** (странице 231-236) – у закључку кандидат излаже резултате истраживања и закључке у погледу правне природе управног уговора.

**Литература, извори права и судска пракса** (странице 237-247) – на самом крају дисертације кандидат наводи списак коришћене литературе, извора права и судске праксе.

<b>Детаљан садржај докторске дисертације:</b>	
<b>Увод</b> .....	1
<b>Део први</b>	
<b>Претходне термилошке и појмовне напомене о управном уговору</b> .....	6
1. О значењу израза „управни уговор“.....	6
2. Управни уговор као акт управе.....	9
<b>Део други</b>	
<b>Теоријска схватања о правној природи управног уговора</b> .....	15
1. Схватања о управном уговору као уговору.....	17
1.1. Управни уговор као „обичан“ уговор.....	17
1.2. Управни уговор као уговор јавног права.....	22
2. Схватања о управном уговору као управном акту.....	34
3. Схватања о управном уговору као посебном правном акту.....	43
<b>Део трећи</b>	
<b>Правни режим управног уговора</b> .....	48
1. Управни уговор у француском праву.....	50
2. Управни уговор у немачком праву.....	60
3. Управни уговор у аустријском праву.....	73
4. Управни уговор у хрватском праву.....	82
5. Управни уговор у домаћем праву.....	90
5.1. Расправа о постојању и увођењу управног уговора.....	90
5.2. Нормирање управног уговора у Закону о општем управном поступку.....	95
5.3. Управни уговор у посебним прописима.....	108
<b>Део четврти</b>	
<b>Управни уговор и грађанскоправни уговор</b> .....	114
1. Појам грађанскоправног уговора.....	114
2. Правни режим грађанскоправног уговора.....	117
2.1. Закључење уговора.....	118
2.1.1. Сагласност воља.....	118
2.1.2. Уговорне стране и способност уговарања.....	122
2.1.3. Предмет уговора.....	125
2.1.4. Кауза уговора.....	127
2.1.5. Форма уговора.....	131
2.2. Правно дејство уговора.....	132
2.2.1. „Уговор је закон за уговорне стране“.....	133
2.2.2. Утицај промењених околности на правно дејство уговора.....	136
2.2.3. Престанак важења уговора.....	140
2.2.3.1. Неважност уговора.....	140
2.2.3.2. Раскид уговора.....	144
2.3. Решавање уговорних спорова.....	147
<b>Део пети</b>	
<b>Управни уговор и управни акт</b> .....	150
1. Појам управног акта.....	150
2. Правни режим управног акта.....	153
2.1. Доношење управног акта.....	154
2.1.1. Доносилац управног акта.....	154
2.1.2. Надлежност за доношење управног акта.....	158
2.1.3. Овлашћења доносиоца управног акта.....	159
2.1.4. Поступак доношења управног акта.....	165
2.1.5. Форма управног акта.....	169
2.2. Правно дејство управног акта.....	171
2.2.1. Обавезност управног акта.....	172
2.2.2. Принудно извршење управног акта.....	175
2.2.3. Правноснажност управног акта.....	176
2.2.4. Престанак важења управног акта.....	181
2.3. Контрола законитости и целисходности управног акта.....	188
<b>Део шести</b>	
<b>Управни уговор између управног и грађанског права</b> .....	191
1. Управно и грађанско право.....	195
2. Управноправни и грађанскоправни однос.....	197
2.1. Настанак управноправног и грађанскоправног односа.....	205
2.2. Субјекти управноправног и грађанскоправног односа.....	209

2.3. Садржина управноправног и грађанскоправног односа.....	213
2.4. Правна заштита у управноправном и грађанскоправном односу.....	220
3. Правне установе на пресеку управног и грађанског права.....	221
4. Управни уговор – мешовита правна установа?.....	224
<b>Закључак</b> .....	231
<b>Литература, извори права и судска пракса</b> .....	237
1. Литература.....	237
2. Извори права и судска пракса.....	245

## V ВРЕДНОВАЊЕ ПОЈЕДИНИХ ДЕЛОВА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ:

Докторска дисертација обухвата све делове који су неопходни како би један рад чинио заокружену целину. У том смислу, докторска дисертација има увод, закључак и централни део, подељен на шест поглавља. На крају дисертације дат је и списак коришћене литературе и извора.

Конкретније посматрано:

**Увод** докторске дисертације садржи све неопходне елементе. Кандидат у уводу јасно, прецизно и методолошки исправно одређује: проблем и предмет истраживања; методе које ће у раду користити (методе који су обичајени за правне науке), циљеве истраживања; основне хипотезе. При постављању основних хипотеза кандидат показује одлично познавање ове материје и погађа суштину проблема правне природе управног уговора. Проблем правне природе управног уговора изискује да се реше две основне дилеме. Прва дилема појмовног је карактера и ослања се на питање шта је управни уговор – управни акт, уговор или нешто треће. Кандидат полази од претпоставке да управни уговор има сва битна обележја уговора и да не може да се сматра ни управним актом ни посебним правним актом, мешовитих својстава. Друга дилема ослања се на питање о месту управног уговора у оквиру правног система. Да ли он припада управном праву, грађанском праву, или представља мешовиту правну установу? Кандидат претпоставља да ниједан од понуђених одговора није тачан и да се они заснивају на погрешном изједначавању управног уговора са правним односом који се заснива његовим закључењем. Управни уговор није ни правни однос ни правна установа која уређује тај правни однос. У свету правних појава, управни уговор, као и сваки други уговор, представља правну чињеницу која утиче на настанак, промену или престанак правног односа. Као правна чињеница, управни уговор може да буде само „обичан“ уговор, а мешовитог и сложеног карактера могу да буду једино правни односи који се њиме заснивају и правне установе које те односе уређују. Сви остали делови докторске дисертације јасно произлазе из постављеног предмета истраживања и постављених хипотеза.

У првом делу дисертације (**Претходне термилошке и појмовне напомене о управном уговору**) кандидат одређује значење израза „управни уговор“ и указује на термилошку неуједначеност при означавању овог посебног акта управе. Смештање управног уговора међу акте управе уједно је и почетни корак при његовом дефинисању и одређивању његове правне природе. Кандидат исправно примећује да неуједначена терминологија указује и на спорну суштину управног уговора, која произлази из чињенице да се на један акт уговорног карактера примењују правила која важе за вршење власти и доношење управног акта. Спој раније одвојених правних режима, једног који је важио за управни акт и другог који је важио за грађанскоправни уговор, учинио је спорним и појам и правну природу акта који се назива управним уговором.

Други део дисертације (**Теоријска схватања о правној природи управног уговора**) посвећен је приказу и анализи различитих теоријских ставова о томе шта је управни уговор и где је његово место у правном систему. Посебна вредност овог дела рада огледа се не само у томе што су обрађени ставови бројних аутора (француских, немачких, аустријских, швајцарских и домаћих) него и у начину на који су њихови ставови систематизовани. Кандидат је схватања о правној природи управног уговора поделио на три основне групе: у првој су схватања о управном уговору као правном акту уговорног карактера (која даље могу да се поделе на она схватања која у управном уговору виде само „обичан“ уговор и она схватања која у управном уговору виде посебан уговор, јавноправног карактера); у другој групи су схватања о управном уговору као врсти управног акта; у трећој групи су схватања у складу са којима управни уговор представља нешто треће – посебан правни акт (*sui generis*). Кандидат правилно примећује да је дилема о правној природи управног уговора повезана са једним још старијим проблемом – са поделом права на јавно и приватно – и да у зависности од тога како се схвати правна природа уговора уопште, зависи и схватање о томе да ли уговор постоји и у области јавног права.

У трећем делу дисертације кандидат обрађује **правни режим управног уговора**. Полазећи од тога да правна природа управног уговора може да се одреди искључиво на основу његовог правног режима, а не априорних ставова о могућности или немогућности његовог постојања, кандидат анализира правила о управном уговору у неколико правних система. Предмет анализе су најпре два основна модела управног уговора – француски и немачки. Анализа затим обухвата и управни уговор у аустријском и хрватском праву. Највећи део овог поглавља, сасвим оправдано, посвећен је управном уговору у домаћем праву. Кандидат детаљно анализира одредбе домаћег Закона о општем управном поступку које уређују управни уговор, као и одредбе посебних прописа, како би проверио да ли управни уговори заиста постоје у домаћем праву. Пажљивом и детаљном анализом ових прописа, али и релевантне судске праксе, кандидат долази до закључка да је одговор на ово питање негативан.

Четврти део дисертације (**Управни уговор и грађанскоправни уговор**) представља наставак идеје коју кандидат заступа од самог почетка – одговор на питање о правној природи управног уговора налази се у његовом правном режиму. Након анализе тог правног режима у претходном делу рада, кандидат га сада пореди са правним режимом грађанскоправног уговора. Посебна вредност овог дела рада огледа се у напору који је кандидат уложио у проучавање грађанског права, како би што тачније и прецизније могао да упореди ове правне режиме. Аутори који се баве управним правом неретко греше када указују на посебности управног уговора. Оно што називају специфичностима управног уговора често постоји и код „обичних“, грађанскоправних уговора. Разлог је јасан: они не познају правила грађанског права у довољној мери и зато олако доносе закључке. Да би могло да се каже да је нешто посебно и специфично за управни уговор, најпре мора да се утврди шта је то опште у режиму уговора. У супротном, прави смисао и значај посебних правила о управном уговору може лако да се промаши. Одступања могу да се преувеличају и представе као нешто суштински другачије, иако то није тако. Својом анализом кандидат је то успешно и показао.

Наставак бављења питањем правне природе управног уговора навео је кандидата, сасвим исправно, да управни уговор упореди и са управним актом (**Управни уговор и управни акт**). У циљу разумевања правне природе управног уговора у подједнакој мери мора да се сагледа и онај други део у његовом правном режиму – описан епитетом „управни“. Најбољи начин да се то постигне јесте поређење управног уговора са управним актом. Сучељавање са управним актом, сучељавање је управног уговора са суштином управне делатности и управног права. Након овог сучељавања, кандидат је дошао до закључка да се управни уговор и управни акт разликују суштински, што о односу између управног уговора и грађанскоправног уговора не би могло да се каже.

У последњем поглављу централног дела рада (**Управни уговор између управног и грађанског права**) кандидат завршава своје разматрање правне природе управног уговора – одређујући његово место у правном систему. Питање места управног уговора у правном систему заправо је питање његове припадности одређеној грани права. Али не било којој грани права. Противречност коју управни уговор носи у себи, тај спој управног и грађанскоправног, изражен и у самом његовом имену, намеће обавезу да се управном уговору пронађе место у међусобном односу управног и грађанског права. Сврставање правила о управном уговору, било у управно било у грађанско право, нужно је условљено потребом да се пре тога одреди шта то ове гране права регулишу и на који начин. То подразумева да најпре мора да се утврди које то правне односе уређује управно, а које грађанско право. Када буду познати и једни и други правни односи, када буду позната правила и једне и друге гране права, онда може да се провери и то којој групи припадају она о управним уговорима. У том циљу, кандидат детаљно обрађује појам и обележја управноправног и грађанскоправног односа. Посебну пажњу посвећује правним установама мешовитог карактера, које се налазе на пресеку управног и грађанског права. Тако долази и до питања да ли је и управни уговор таква установа – мешовитог карактера. На то питање ипак даје другачији одговор од оног на који се најчешће наилази у правној теорији. Полазећи од претходних истраживања, у претходним деловима дисертације, кандидат износи и успешно брани став да управни уговор уопште ни не може да се посматра као правна установа и да је то једна од грешака која се налази у самој основи спора око правне природе управног уговора.

Указујући на основне **закључке** рада, сажето и прегледно, кандидат констатује да су хипотезе постављене у уводу рада доказане. Као правни акт и правна чињеница, управни уговор је „обичан“ уговор, као и сваки други. Специфичан није уговор, специфичан је правни однос који се њиме заснива, зато што на садржину тог правног односа могу да утичу правне чињенице различитог карактера. Специфична је и правна установа која уређује такве односе, јер је мешовита, јер је истовремено уређена и управним и грађанским правом.

На крају докторске дисертације (**Литература, извори права и судска пракса**) кандидат наводи списак коришћене литературе, прегледно сређене према почетном слову презимена аутора. У посебну целину издвојени су и прегледно наведени извори права и коришћена судска пракса.

**Комисија сматра да сваки од наведених делова докторске дисертације испуњава све формалне и садржинске услове.**

## **VI СПИСАК НАУЧНИХ И СТРУЧНИХ РАДОВА КОЈИ СУ ОБЈАВЉЕНИ ИЛИ ПРИХВАЋЕНИ ЗА ОБЈАВЉИВАЊЕ НА ОСНОВУ РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА У ОКВИРУ РАДА НА ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ**

Таксативно навести називе радова, где и када су објављени. Прво навести најмање један рад објављен или прихваћен за објављивање у часопису са ISI листе односно са листе министарства надлежног за науку када су у питању друштвено-хуманистичке науке или радове који могу заменити овај услов до 01. јануара 2012. године. У случају радова прихваћених за објављивање, таксативно навести називе радова, где и када ће бити објављени и приложити потврду о томе.

Милков Драган, Радошевић Ратко, „Обавештавање у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2017, вол. 51, бр. 4, стр. 1207-1227, ISSN 0550-2179, UDK: 35.077.3 (категиорија М 24)

Радошевић Ратко, „Системи судске контроле управе“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2013, вол. 47, бр. 3, стр. 459-473, ISSN 0550-2179, UDK: 347.998.85:35.075 (категиорија М 51)

Радошевић Ратко, „Организација управног судства“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2014, вол. 48, бр. 3, стр. 407-425, ISSN 0550-2179, UDK: 347.998.85(44+430+436+497.11) (категиорија М 51)

Радошевић Ратко, „Управни спор због ћутања управе“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2015, вол. 49, бр. 4, стр. 1971-1986, ISSN 0550-2179, UDK: 35.077.2 (категиорија М 51)

Милков Драган, Радошевић Ратко, „Неке новине у Закону о општем управном поступку: 'управно поступање'“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2016, вол. 50, бр. 3, стр. 733-752, ISSN 0550-2179, UDK: 35.077.3(497.11) (категиорија М 51)

Радошевић Ратко, „Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку Републике Србије“, *Правна ријеч*, 2016, вол. 13, бр. 46, стр. 325-342, ISSN 1840-0272, UDK: 35.077.3(497.11) (категиорија М 53)

Radošević Ratko, „Die Verwaltungsorganisation in Serbien“, im: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa: Grundriss der Verwaltungsordnungen Sloweniens, Kroatiens, Serbiens und Mazedoniens*, B. Wieser, A. Stolz (Hrsg), Wien, Verlag Österreich, 2016, S. 71-115, ISBN 978-3-7046-7583-5. (категиорија М 13)

Radošević Ratko, „Discretionary Administrative Acts in the Field of Weapons and Ammunition“, in: *Dani Arčibalda Rajsa: tematski zbornik radova međunarodnog značaja*. Т. 2, [glavni i odgovorni urednik Dragana Kolarić], Beograd, Kriminalističko-policijska akademija, 2016, str. 250-257, ISBN 978-86-7020-357-0 (категиорија М 14)

## **VII ЗАКЉУЧЦИ ОДНОСНО РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА**

Након спроведеног истраживања, кандидат је дошао до следећих резултата и закључака:

Када се говори о управном уговору, онда се уобичајено полази од идеје да се у мноштву уговора које закључује управа издваја и једна специфична категорија, различита од осталих по томе што је подведена под посебан правни режим. Посебност правила о управном уговору огледа се у томе што она припадају управном праву; у томе што се њима, у основи, уређује вршење управне делатности.

Ова идеја, као и сам израз „управни уговор“, француског је порекла. Временом је прихваћена и у другим правним системима. У неким од њих прихваћена је и француска терминологија, док су у другима за овај акт управе осмишљени другачији називи. Од неусаглашене терминологије већи проблем представља спорна суштина управног уговора. Она долази отуда што се правни режим који важи за управни акт одједном проширује и на акте уговорног карактера. Такав спој неизбежно је довео до тога да се правни писци питају са чим то имају посла и какав је то акт који обједињује оно што на први поглед не може да се обједини.

Суочени са потребом да дефинишу и објасне управни уговор, правни писци почињу да заузимају различите ставове, ослањајући се при томе на један још старији проблем – деобе права на јавно и приватно. У зависности од тога да ли ову деобу прихватају, или не, почињу да се изјашњавају и о

управном уговору. Они аутори који се не слажу са овом деобом, не слажу се ни са постојањем управног уговора. За њих, он је само „обичан“ уговор, зато што другачији уговор ни не постоји.

До истог закључка о постојању управног уговора, међутим, долазе и они аутори који право деле на јавно и приватно – али начелно, не и онда када је у питању појам уговора. Према њиховом мишљењу, уговор је увек приватноправни појам, неспојив са појмом јавног права. Оно што се назива управним уговором не може никако да буде уговор, може да буде једино управни акт, донет уз учешће странке.

Гласови против управног уговора остали су ипак у мањини. Већина писаца потврђује његово постојање и не мисли да је појам уговора неспојив са појмом јавног права; не мисли да је управни уговор логичка грешка, противречност. Већина писаца полази од тога да је уговор општи правни појам, подједнако примењив и у области приватног и у области јавног права.

Сажето гледано, спор око правне природе управног уговора дошао је више до изражаја у немачкој и аустријској правној теорији, него у француској. Немачки и аустријски аутори дуго су се опирали управном уговору, инспирисани схватањем свог цењеног учитеља, Ота Мајера. У француској теорији постојање управног уговора је општеприхваћено. Леон Диги, једно од највећих имена француске правне теорије (а и правне теорије уопште), остао је усамљен у борби против управног уговора. Јасну превагу однео је став његовог ученика, Гастона Жеза, у корист управног уговора и посебног, јавноправног режима, намењеног овом акту управе.

Проблем је и настао због тога што је правна теорија управни уговор често посматрала као теоријску конструкцију – могућу или немогућу – уместо да се бави његовим правним режимом. До правне природе управног уговора може да се дође само на основу његовог правног режима, а не на основу априорних ставова о могућности или немогућности његовог постојања.

Нажалост, о правном режиму управног уговора може да се говори једино условно, с обзиром на то да он у различитим правним системима није уређен једнообразно. Сваки покушај стварања јединственог режима, био би Прокрустова постеља за управне уговоре у појединим правним системима. Најчешћа грешка састоји се у томе што се карактеристике француског управног уговора представљају као опште карактеристике. Једино уопштавање које би могло да се изврши, али веома опрезно и уз свест о томе да оно има релативну и ограничену вредност, било би издвајање два основна модела управног уговора – француског и немачког.

Француски модел управног уговора, заснован на идеји о надмоћној позицији управе у односу на њеног сауговорача, створила је судска пракса. Суштину правног режима француског управног уговора чине правила о неједнакости уговорних страна и посебна овлашћења која управи гарантују могућност једностраног утицаја на садржину уговора.

Немачки модел управног уговора (јавноправног уговора) створио је законодавац и то оним законом који уређује општи управни поступак. Немачки управни уговор замишљен је као један од два основна начина вршења управне делатности, поред управног акта. Заснива се на посебном предмету уговора, али не и на надмоћности управе у односу на другу уговорну страну.

Нормирање управног уговора законом који уређује општи управни поступак предлаже се и у аустријској правној теорији. Док се то не деси, аустријски управни уговор заснива се на тези о „несамосталном извору права“, створеној у судској пракси. Као „несамосталан извор права“, управни уговор не може да се одвоји од управног акта. Доношење управног акта претпоставка је за вођење управног спора и једини пут за остваривање правне заштите у уговорном односу. Карактер управног уговора није се битно променио ни након велике реформе аустријског управног судства, праћене проширењем предмета управног спора.

Управни уговор не може да се одвоји од управног акта ни у хрватском праву. Закључује се ради извршења права и обавеза створених претходно донетим управним актом, под условом да је његово закључење изричито прописано неким посебним законом. Посебним у односу на хрватски Закон о општем управном поступку, у који су и унете ове начелне одредбе о управном уговору. Хрватски управни уговор у основи се заснива на немачком моделу, али од њега и одступа, у два правца. С једне стране, могућност његовог закључења много је ужа него код немачког управног уговора, будући да се везује за изричито законско овлашћење, какво се не тражи у немачком праву (тражи се у аустријском праву), и за извршење права и обавеза створених управним актом. С друге стране, правни режим управног уговора заснива се и на неједнакости сауговорача, карактеристичној за француско, а не немачко право. Хрватски управни уговор је једна мешавина за коју чак и тамошњи аутори кажу да је непотребна, имајући у виду начин на који је нормирана.



Хрватски управни уговор послужио је као директан узор за нормирање управног уговора и у домаћем праву. Управни уговор је и домаћем праву уведен Законом о општем управном поступку. Такође условно, јер се и у домаћем праву за његово закључење тражи изричит правни основ – дат у неком посебном закону.

Из начина на који је управни уговор уређен, произлази да редактори домаћег Закона о општем управном поступку нису уопште ни знали шта да ураде са овим правним актом. Знали су једино да желе да га уведу у домаћи правни систем по сваку цену и без обзира на све. Како би то урадили, били су спремни да мењају, проширују и обесмишљавају све оно што је домаћа правна теорија до сада постигла. Још већи проблем од тога је спремност да се у домаћи правни систем унесе потпуна конфузија и доведе до неуједначености правних прописа.

Да би управне уговоре некако уклопили у режим управног права, редактори Закона о општем управном поступку морали су да прибегну формулисању нејасних правила и измишљању нових правних средстава – попут приговора. Резултат овако непромишљеног поступања је компликован правни режим управних уговора, који ни на који начин не побољшава правну заштиту странака. Само је усложњава и успорава, супротно начелно прокламованој делотворности и економичности управног поступка.

Највећа замерка оваквом нормирању управних уговора у домаћем праву састоји се у следећем: Законом о општем управном поступку прописан је правни режим за оне уговоре који у домаћем правном систему уопште не постоје. Они уговори које редактори Закона о општем управном поступку наводе као пример управних уговора, то никако не могу да буду. Ни посебни прописи, ни судска пракса, не дају основу за закључак да су уговори о јавним набавкама, јавно-приватним партнерствима и концесијама управни уговори. Посебни прописи и судска пракса дају основу за потпуно супротан закључак: управни уговори у домаћем правном систему не постоје – они су измишљени. Посебан правни режим управних уговора постоји на папиру, али те одредбе не могу да се примене, зато што су оне измишљене без икаквог ослонаца на важеће право. Нажалост по редакторе Закона о општем управном поступку, њихови страхови остварили су се у потпуности. Управни уговори остали су „мртво слово на хартији“; уведени су тако да су истовремено и обесмишљени.

Када се у обзир узме правни режим, онда се долази до закључка да појам управног уговора одговара појму уговора уопште. Управни уговор је двострани правни посао, који настаје као резултат сагласности воља управе и њеног саговорача. Покушаји да се управни уговор представи као управни акт, или нешто треће – између уговора и управног акта – не могу да се прихвате. Они занемарују или мењају битна обележја управног уговора и зато су, једноставно речено, погрешни.

Све време говори се о посебном и специфичном правном режиму управног уговора. То, међутим, не значи да се он потпуно разликује од правног режима грађанскоправног уговора. Напротив, режим управног уговора ослања се на режим грађанскоправног уговора и то у великој мери; много већој него што они аутори који безрезервно заступају тезу о јавноправној природи управног уговора желе да признају. Готово све оно што се истиче као специфичност у режиму управног уговора може да се пронађе и код грађанскоправног уговора. Њихов правни режим не разликује се битно, разликује се по ономе што је карактеристично; по ономе што се јавља као правило и као изузетак.

Генерално посматрано, могло би да се каже да оно што највише раздваја управни уговор од грађанскоправног уговора истовремено приближава управни уговор режиму управног акта. Међутим, подударност између режима управног уговора и режима управног акта мања је него што се то уобичајено мисли. До сличности између управног уговора и управног акта долази се на исти начин на који се долази до разлика између управног уговора и грађанскоправног уговора – површно и олако. Пажљиво проучавање указује на то да су сличности између управног уговора и управног акта неретко привидне и да између њих постоје суштинске разлике.

О правној природи управног уговора закључује се најчешће по аутоматизму, а не на основу пажљиве анализе његовог правног режима. Управни уговор се закључује у јавном интересу, што аутоматски значи да нема слободе уговарања, да уговорне стране нису равноправне, да управа има посебна овлашћења. Чак и ако се прихвати да ове тврдње нису потпуно нетачне, мора да се упозори на то да су оне исувише упрошћене. Нити се сваки управни уговор закључује ради непосредне заштите и остваривања јавног интереса, нити су уговорне стране увек неравноправне.

У карактеру посебних овлашћења управе крије се прва грешка у објашњењу правне природе управног уговора. Готово искључиво, говори се да су то једнострана овлашћења, која управа врши као један од саговорача. Посебна овлашћења управе, међутим, нису само једнострана. Она су ауторитативна, а

управа их не врши као једна од уговорних страна, већ као власт, у јавном интересу. Посебна овлашћења управе не произлазе из уговора, она се врше доношењем управног акта. Посебна овлашћења управе указују на то да је управни уговор повезан са вршењем управне делатности, али само закључење уговора не спада у управну делатност.

По истом аутоматизму, управни уговор сврстава се међу установе јавног, односно управног права. У овом исказу тачно је једино то да се правна природа једне правне установе одређује њеним сврставањем у шире јединице систематизације права. Све остало је погрешно. На првом месту, основно питање није да ли управни уговор припада јавном праву. Ако се већ одређује правна природа једне правне установе, онда треба да је сместимо у најближу ширу целину, а то је грана права. Основно питање мора да буде да ли управни уговор припада управном праву.

Имајући у виду то да управно право уређује управноправне односе, одговор на претходно постављено питање може да буде једино негативан. Управноправни односи заснивају се на ауторитативан начин, доношењем управног акта. Правни однос заснован закључењем управног уговора није заснован на ауторитативан начин, већ сагласношћу воља уговорних страна, што је карактеристично за грађанскоправне односе. Кандидат зато поставља питање да ли то онда значи да управни уговор припада грађанском праву.

Када не би било посебних овлашћења управе, можда би одговор на ово питање и био позитиван. Овако, пошто управа може ауторитативно да утиче на садржину правног односа, одговор такође мора да буде негативан. Како је то уопште могуће? Могуће је зато што правни односи засновани управним уговором имају сложени карактер. У једном делу, они се појављују као односи између равноправних субјеката; у другом делу, они постају односи између надређених и подређених. Правна установа која уређује овакве сложене правне односе може да има само мешовити карактер. Она не припада искључиво ни управном ни грађанском праву; она је истовремено уређена и управним и грађанским правом.

Да ли је онда и управни уговор мешовита правна установа? Није, зато што управни уговор уопште није правна установа. Управни уговор је правни акт, правна чињеница, а не скуп правних норми. Као правна чињеница, управни уговор је уређен правним нормама, које припадају одређеној правној установи. Он сам, међутим, није та правна установа, као што није ни правни однос њоме регулисан.

У томе и јесте основни проблем при одређивању правне природе управног уговора. Он се погрешно изједначава са правним односом који настаје његовим закључењем. Када се каже управни уговор, онда се мисли и на све оно што се дешава после његовог закључења; онда се мисли на правни однос у целини. Између управног уговора и правног односа у целини, међутим, не сме да се стави знак једнакости. Управни уговор је једна од правних чињеница које утичу на правни однос. Као што на исти правни однос могу да утичу и друге правне чињенице, укључујући и управни акт. Захваљујући томе, правни однос и добија сложени, мешовити карактер.

Као правни акт и правна чињеница, управни уговор је „обичан“ уговор, као и сваки други. Специфичан није уговор, специфичан је правни однос који се њиме заснива, зато што на садржину тог правног односа могу да утичу правне чињенице различитог карактера. Специфична је и правна установа која уређује такве односе, јер је мешовита, јер је истовремено уређена и управним и грађанским правом.

## **VIII ОЦЕНА НАЧИНА ПРИКАЗА И ТУМАЧЕЊА РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА**

Експлицитно навести позитивну или негативну оцену начина приказа и тумачења резултата истраживања.

Резултате истраживања кандидат приказује јасно, прегледно и прецизно. На сва постављена питања даје јасан и прецизан одговор, који произлази из самог истраживања. Приликом приказа резултата истраживања, кандидат се концентрише на оно што је суштински важно код сваке од постављених дилема.

Резултате истраживања кандидат тумачи исправно и наводи аргументе за сваки изнети став. О сваком проблему кандидат је промислио и изнео своје мишљење. Сваки проблем сагледао је из различитих углова, одбацујући априорне ставове о његовом „решењу“ и приступајући му критички. Вредни помена су посебно закључци о томе да у домаћем правном систему управни уговор суштински не постоји, као и општи закључци о правној природи управног уговора. Сви закључци произлазе из спроведеног истраживања теоријских ставова о правној природи управног уговора и правног режима овог акта управе.

Постављене хипотезе кандидат је у потпуности потврдио. Детаљном анализом правног режима управног уговора кандидат је показао да овај акт управе представља акт уговорног карактера и да су остала теоријска становишта (која у њему виде управни акт или неки посебан појединачни правни акт) погрешна. Исто тако, бавећи се анализом права, а не теоријским конструкцијама и идеолошким представама о управи и њеној улози, аутор је дошао до закључка да управни уговор представља само „обичан“ уговор, који се не разликује од грађанскоправног уговора. Он и припада грађанском, а не управном праву. Специфичан није сам уговор, него правни однос који настаје његовим закључењем. Тај правни однос има сложени карактер, као и правна установа која га уређује. То, међутим, није разлог да се сам уговор посматра другачије него иначе и да му се придаје другачији карактер у односу на грађанскоправне уговоре.

**Комисија стога позитивно оцењује начин приказа и тумачења резултата истраживања.**

**IX КОНАЧНА ОЦЕНА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ:**

Експлицитно навести да ли дисертација јесте или није написана у складу са наведеним образложењем, као и да ли она садржи или не садржи све битне елементе. Дати јасне, прецизне и концизне одговоре на 3. и 4. питање:

1. Да ли је дисертација написана у складу са образложењем наведеним у пријави теме

Комисија сматра да је докторска дисертација у потпуности написана у складу са образложењем наведеним у пријави теме. Наслов дисертације, предмет, методи и циљеви истраживања се поклапају. Кандидат у дисертацији проверава хипотезе које су у пријави наведене и потврђује их.

2. Да ли дисертација садржи све битне елементе

Комисија сматра да докторска дисертација садржи све битне елементе. Формално посматрано, дисертација садржи све битне делове: насловну страну, кључну документацијску информацију (на српском и енглеском језику), сажетак (на српском и енглеском језику), садржај, увод, централни део рада подељен на поглавља и уже целине у оквиру њих, закључак и списак литературе, извора права и судске праксе. Суштински посматрано, сваки од ових делова садржи елементе који су неопходни и уобичајени.

3. По чему је дисертација оригиналан допринос науци

Комисија сматра да докторска дисертација представља оригиналан допринос науци. Најважнији допринос свакако представља оригиналан начин на који кандидат одређује правну природу управног уговора. Досадашња теоријска схватања о правној природи управног уговора кандидат сматра погрешним, зато што се заснивају на погрешном изједначавању управног уговора са правним односом који се заснива његовим закључењем. Кандидат овим доводи у питање неке од општеприхваћених ставова у правној теорији – не само управног, него и грађанског права.

Допринос докторске дисертације није ограничен на објашњење управног уговора. Како би дошао до суштине управног уговора, кандидат објашњава и основне појмове науке управног права – појмове управне делатности, управноправног односа и самог управног права, као посебне гране права. За правну науку уопште, посебан значај има детаљно обрађено питање односа између управног и грађанског права.

Осим доприноса научног карактера, докторска дисертација има и практични значај. Критичка анализа важећих прописа у праву Републике Србије и указивање на конфузију, бројне нејасноће и противречности у регулисању управног уговора, служе као смерница, пре свега законодавцу, приликом даљег регулисања ове материје.

На Универзитету у Новом Саду постоји обавеза да се све докторске дисертације пре стављања на увид јавности провере кроз програм *iThenticate* у циљу откривања плагијаризма. У том смислу, извршена је провера и докторске дисертације *Правна природа управног уговора*, кандидата Ратка Радошевића. Провером је утврђено да постоји свега 3% поклапања текста у докторској дисертацији са текстовима доступним у бази података *iThenticate*. Такав резултат представља оригиналан допринос науци, нарочито ако се узме у обзир да су из провере искључени само цитирани делови текста и списак литературе и осталих извора на крају дисертације. Одредбе правних аката, уобичајени изрази који се користе у науци управног права, бројеви службеног гласника, подаци из кључне документацијске

информације, која је саставни део докторске дисертације, подаци са насловне стране и сл., као и речи и изрази који се неизбежно понављају у свакој докторској дисертацији, остали су као предмет провере и урачунати су у проценат поклапања.
4. Недостаци дисертације и њихов утицај на резултат истраживања Комисија сматра да докторска дисертација нема недостатке који би утицали на резултат истраживања.
<b>X ПРЕДЛОГ:</b>
На основу укупне оцене дисертације, комисија предлаже:
- <b>да се докторска дисертација прихвати, а кандидату одобри одбрана</b>

НАВЕСТИ ИМЕ И ЗВАЊЕ ЧЛАНОВА КОМИСИЈЕ  
ПОТПИСИ ЧЛАНОВА КОМИСИЈЕ

\_\_\_\_\_  
Др Драган Милков, редовни професор,  
Правни факултет у Новом Саду (члан Комисије – ментор)

\_\_\_\_\_  
Др Миладин Костић, редовни професор,  
Државни универзитет у Новом Пазару,  
Департман за правне науке (председник Комисије)

\_\_\_\_\_  
Др Зоран Лончар, ванредни професор,  
Правни факултет у Новом Саду (члан Комисије)

НАПОМЕНА: Члан комисије који не жели да потпише извештај јер се не слаже са мишљењем већине чланова комисије, дужан је да унесе у извештај образложење односно разлоге због којих не жели да потпише извештај.