

УПРАВНИ УГОВОРИ И ОБЛИГАЦИОНИ ОДНОСИ РАДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА КОЈЕ ВРШЕ ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА*

Поред материјалних аката којима управа обезбеђује своју делатност, она користи и правне акте. Правни акти управе могу бити управни, у којима се управа јавља са јачом вољом, и уговори, кад управа има једнаку вољу са другом страном уговорницом. То је у теорији управног права позната подела правних аката управе на акте власти односно управне акте и акте пословања односно уговоре. У теорији упоредног управног права, а посебно у француском управном праву, у вези са уговорима, разликују се приватноправни уговори односно уговори на које се примењују правила Грађанског законика и управни уговори на које се примењују посебна правила управног права.

С обзиром да у нас постоје и радне организације које законом врше јавну службу односно имају јавна овлашћења, поставља се питање да ли у нас, сагласно развоју нашег права, не би смело бити посебних управних уговора или напротив, животна стварносног упућује да извесне посебне околности намећу и посебне управне уговоре. У трагању за налажењем одговора на ово питање у југословенском праву, у овом сажетом излагању посветићу пажњу прво извесним решењима овог питања у упоредном праву.

I. Управни уговори у буржоаском праву

1. *Управни уговори у француском праву.* — У упоредном праву може се одмах запазити да о овом питању нема сагласности. У француском праву постоје уговори које закључује управа (*contrat de l'administration*) и управни уговори (*contrat administratif*). Спорове по првим уговорима за које важи режим регулисан Грађанским закоником (на пример, уговор о продаји, о закупу и др.), решава суд опште надлежности. Међутим спорове по управним уговорима решава управно судство јер је режим управних уговора регулисан посебним управноправним правилима а не Грађанским закоником. Код управних уговора битно је: да је једна страна увек држава односно одговарајући државни орган; да се уговор закључује

(*) Реферат на саветовању „Садржина законика о облигацијама као дела цивилног кодекса“, организованог од стране Института за упоредно право у договору са Савезном скупштином одржаном 15. и 16. јануара 1970. године у Загребу.

имајући у виду функционисање јавне службе, или да до уговора долази поводом јавне службе и најзад да у уговору има одредаба које одступају од општих правила приватног права (*clauses exorbitantes du droit commun*). У Француској постоје још и управни уговори одређени законом (*contrats administratifs par détermination de la loi*). На пример, уговори о јавним радовима, о продаји непокретне имовине државе, о јавним зајмовима и др.

Правни режим управног уговора у Француској одликује се пре свега извесним одступањем од општих правила о уговорима, али ако с једне стране даје управи извесна шира овлашћења која нема друга страна уговорница, постоје за управу и извесне веће обавезе односно ограничења у погледу поступка за закључивање уговора која нису предвиђена у приватноправним уговорима. И већа овлашћења и већа ограничења и обавезе, одраз су начела да управа мора штитити општи интерес. То је у сагласности и са гледиштем о предмету француског управног права, које истиче да је карактеристика правних правила управног права у односу на општа правна правила приватног права у томе, што она дају управи овлашћења која не постоје у приватноправним односима, али, с друге стране, намећу слободи акције управе веће обавезе односно већа ограничења него она која имају појединци у међусобним односима ⁽¹⁾.

Истиче се да управни уговори имају посебан правни режим од закључења до испуњења односно раскида уговора.

Пре свега, при закључењу управних уговора овлашћена јавноправна лица немају слободу коју би имали при закључењу приватноправних уговора. На пример, може бити одређен поступак закључења уговора: надметање (*adjudication*); понуда (*appel d'offre*); непосредна погодба (*marché de gré à gré*) или могу постојати извесне обавезе у погледу избора друге стране уговорнице. Уколико су извесни од ових заштитних услова управног уговора обавезни, ти се управни уговори с тога сматрају као уговори по приступању (*les contrats d'adhésion*) ⁽²⁾. Друго, што је посебно карактеристично код француских управних уговора у вези са испуњењем уговора, могу настати ситуације које одступају од општих приватноправних правила. Док по француском Грађанском законнику (члан 1134) воља страна уговорница представља закон који се не може мењати, режим француског управног уговора одступа од овог правила. Истиче се да је то последица тога што је циљ управног уговора да омогући или олакша функционисање јавне службе ⁽³⁾.

(1) J. Riveco, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1970, стр. 35. Поред француских уџбеника управног права у којима су посебна поглавља посвећена управним уговорима, у последњој француској правној литератури најпотпуније дело о управним уговорима дао је проф. А. д Лобадер (*A. de laubadère, Traité théorique et pratique des contrats administratifs, 3. vol. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1956*). Поред овог тротомног опсежног дела о управним уговорима дао је посебну монографију у G. Péquignot, *Théorie générale du contrat administratif, Pedone, Paris, 1945*.

(2) Ch. Debbasch, *Institutions administratives, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1966*, стр. 151.

(3) A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif, 1er Partie. F. Larcier S. A., Bruxelles, 1966, No 381-ter, срп. 358*.

Независно од тога што јавноправна лица и као стране уговорнице управног уговора имају право надгледања и надзора над извршењем уговора од друге стране уговорнице, она имају и право да другој страни уговорници једнострано измене њене обавезе које се тичу функционисања јавне службе. Ово право је потпуно супротно одредби члана 1134. француског Грађанског законика. Уколико јавноправно лице искористи ово своје посебно овлашћење и обвеже другу страну уговорницу новим обавезама које јој отежавају услове испуњења уговора и наносе штету, јер кваре финансијску равнотежу предвиђену уговором, јавноправно лице је дужно да штету и накнади. Ваља имати у виду да до примене овог овлашћења може доћи под условом да ову измену захтева јавни интерес. Ово одступање од општих правила о уговорима познато је у Француској као теорија једностране измене уговора у јавном интересу од стране јавноправног лица као стране уговорнице (*la théorie du fait du prince*)⁽⁴⁾.

Друго одступање француског управног уговора од режима приватноправних уговора је у тзв. теорији непредвидљивости (*la théorie de l'imprévision*). По овој теорији, уколико би финансијска равнотежа предвиђена уговором била поремећена општим финансијским околностима или мерама државе за које јавноправно лице као страна уговорница није одговорна, нити их је могла предвидети, тако да под новим околностима извршење уговора води пропасти страна уговорница, може се применити теорија непредвидљивости. Ова теорија има у виду да је управни уговор закључен ради задовољења општих потреба и функционисања јавне службе, и да га с тога ваља и извршити. Из тих разлога, у таквом случају, дели штету међу странама уговорницама тако да јавноправно лице даје другој страни уговорници накнаду штете која ће омогућити испуњење уговорних обавеза⁽⁵⁾. Истиче се да је оштећење преко половине у приватном праву разлог за раскид уговора, док теорија непредвидљивости у управном уговору има циљ да се омогући извршење уговора који је закључен у општем интересу. Ваља запазити да је пракса француског Државног савета чак и у оним случајевима кад су стране уговорнице одредбама извесних штампианих формуларних уговора искључиле коришћење теорије непредвидљивости, сматрала да су те одредбе уговора ништаве, уколико су се заиста догодиле непредвиђене околности које су биле од утицаја на извршење обавеза из уговора. У вези с тим духовито се стога истиче да је Андре Морва (*André Maurois*) негде исправно рекао „непредвиђено увек долази“ па је и то један од аргумената којим се брани ова теорија непредвидљивости.

Најзад, још једно одступање управних уговора од општих правила о уговорима је у овлашћењу управе да у јавном интересу може једнострано

(4) У први мах изгледа исправно да се у нашој правној терминологији за ову теорију користи термин теорија самовоље, али имам утисак да није реч о самовољи јер је јавни интерес услов примене овог посебног овлашћења. Друга је ствар што неправилна примена овог овлашћења лако може довести и до самовоље. Види: др. В. Иванчевић, Теорија административног уговора, чланак у књизи *Инвестиције*. Уредио др А. Голдштајн, Информатор, Загреб, 1969, стр. 83

(5) J. Rivero, *op. cit.* No 125, стр. 119.

раскинути уговор. Уколико дође до тог раскида уговора, јавноправно лице као страна уговорница дужно је да другој страни уговорници накнади штету (6).

Посебно ваља још истаћи да јавноправно лице као страна уговорница може према другој страни уговорници применити санкције уколико се ова тешко огрешила о своје обавезе (7).

Главни управни уговори у Француској су уговори о извођењу јавних радова (*les marchés de travaux publics*), уговори о набавкама за јавне службе (*les marchés de fournitures*), уговори о превозу пугника и добара од јавног значаја (*les marchés de transports*), уговори о концесионарној јавној служби (*la concession de servie public*), уговори о јавном зајму (*l'emprunt public*) и др.

2. — *Управни уговори у белгијском праву.* — Француским управним уговорима били би најближи управни уговори у белгијском праву. Међутим, основна је разлика у томе што у Белгији, по правилу, спорове поводом управних уговора решавају судови опште надлежности а не управно судство. То је и разумљиво јер је Белгија увела управно судство тек од 1946. године. Према белгијској судској пракси извесни уговори које закључују државни органи сматрају се као „уговори *sui generis*“, „посебни уговори“ или „уговори од јавне користи“. Код спорова поводом ових уговора примењују се одредбе Грађанског законика уколико нема посебног управноправног прописа. С друге стране, чак и онда кад нема посебних управноправних прописа о овим уговорима, суд опште надлежности који решава спор дужан је да не примењује извесне одредбе Грађанског законика које не одговарају природи управне делатности. Некад закон искључује примену Грађанског законика. На пример, код уговорне одговорности железница и ПТТ службе. У вези са закључивањем, испуњењем и извршењем уговора и белгијски управни уговор има углавном иста одступања од општих правила као и француски управни уговор, једино што судска пракса још није прихватила теорију непредвидљивости на онај начин као француско право. Сва одступања од општих правила приватног права морају или изричито бити законом прописана или бити заснована на основним начелима управног права. Суд опште надлежности веома опрезно цени да ли у овом другом случају има основа за одступање од општих правила о уговорима (8).

Иако у Белгији управни уговор нема још разрађену теорију као француско управно право, већ се у правној литератури запажају значајни радови многих теоретичара који доприносе расправљању о овом питању. С друге стране, има писаца који сматрају да белгијско право не зна за управне уговоре (*L. A. Wauthier*). По овом гледишту правила приватног права би морала остати општа правна правила за уговоре које закључује и управа, али могу постојати извесна одступања од ових правила ако то

(6) *J. Rivero, op. cit. No 129, стр. 121—122; M. Waline, Précis de droit administratif, Montchrestien, Paris, 1969, No 838, стр. 430—443.*

(7) *M. Waline, op. cit. No 813, стр. 418—419.*

(8) *A. Mast, Précis de droit administratif belge, Editions scientifiques E. Story — Scientia, Bruxelles — Gand, 1966, No 104, стр. 75.*

захтева функционисање јавне службе с тим да не би смела одступати од основне природе уговора уопште. Већина данашње белгијске правне теорије није сагласна са овим гледиштем ⁽⁹⁾.

С обзиром да је појам управе нераздвајно везан са општим интересом, у белгијској литератури се расправља да ли је управни уговор уопште уговор, посебно што и у белгијском праву може доћи до једностране измене уговора од стране јавноправног лица. Поводом ове чињенице истакнути белгијски правник А. Маст (А. Mast) изричито подвлачи да је и управни уговор — уговор. По њему „једнакост страна уговорница није нужна у природи уговора; уговор је заснован на сагласности воља, али може се сагласити и на неједнакост ⁽¹⁰⁾. То што управа може раскинути уговор и што има право да једнострано измени одредбе уговора не имплицира уједно да јавноправно лице може арбитрерно да се ослободи обавезе на коју се обвезало. Право да се може ослободити обавезе извршења уговора не повлачи за управу и право да раскине уговор без накнаде“ ⁽¹¹⁾.

3. *Управни уговори у Великој Британији и Сједињеним Америчким Државама.* а) У англосаксонским земљама ситуација није истоветна. Велика Британија, на пример, начелно нема управне уговоре, али се истиче да се ипак практично постиже исти резултат јер државни органи централне управе могу закључивати уговоре ако се испуне услови извесних утврђених стандарда. Ови стандарди дају држави као страни уговорници извесна већа овлашћења. Посебно се истиче да Стандарди утврђени од Министарства рада могу послужити као пример за ово гледиште. Члан 7. овог Стандарда овлашћује надзорног службеника владе да даје упутства како уговором предвиђени рад треба да се изводи и да врши надзор над извршењем овог рада. У случају да друга страна уговорница не поступи по овим упутствима, члан 8. наведених Стандарда овлашћује владу да потребни рад изведе на терет стране уговорнице која не поступа по упутству. Даље члан 9. ових Стандарда овлашћује надзорни орган да врши измене уговорених цена ради њиховог прилагођавања са променом цена које је утврдио надлежни државни орган. Најзад, члан 44. и 45. наведених Стандарда овлашћује Владу да може једнострано раскинути уговор у било које време једним писменим обавештењем.

С тога се духовито истиче, док је у Француској онај који уговара са државом везан посебним управним правом односно посебним правилима за управне уговоре, „његов енглески колега купиће у Државној штампарији одговарајуће Стандардне услове да би у њима пронашао ванправне прописе који ће га обезивати“ ⁽¹²⁾.

С друге стране, запажено је да има случајева у пракси у којима због промењених околности које једној страни уговорници проузрокују неза-

(9) А. Buttgenbach, *op. cit.* No 382, примедба 89, стр. 360—361.

(10) У Немачкој проф. Е. Forsthoj такође сматра да може бити уговора иако стране уговорнице нису једнаке (*Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I, München, Berlin, 1966, стр. 223*).

(11) А. Mast, *op. cit.* No. 101, стр. 73; М. Flamme, *Les contrats administratifs, Esquisse d'une étude comparative, Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, Bruxelles, 1960, стр. 233*.

(12) J. A. Griffith and H. Street, *Principles of Administrative Law, Pitman, London, 1963, стр. 272—273*.

кониту штету, држава, као друга страна уговорница, даје одговарајућу накнаду, али само *ex gratia* а не као последицу права оштећене стране уговорнице. То је случај кад су суседски ратни догађаји 1956. године проузроковали рационарање нафте, повећање додатних такса и повећање превозних трошкова због обилажења око Рта Добре Наде. У вези с тим догађајима Министар за стамбену изградњу и локалну управу обавестио је локалне органе да ће за уговоре у којима је друга страна уговорница претрпела незакониту штету држава дати одговарајућу накнаду. Упозорава се уједно да ово решење има донекле сличности са теоријом непредвидљивости код управних уговора у Француској, само за разлику од француског права, у коме оштећена страна има у таквом случају право на накнаду, у Великој Британији, то није право оштећене стране уговорнице већ дискреционо право државе да о захтеву оштећене стране уговорнице сама одлучује по слободној оцени (13). Наводи се још један пример из праксе који указује да се у праву Велике Британије чине извесни напори за налажење решења која одговарају развоју друштвене стварности. У једном случају поводом одговорности поште, која и у Великој Британији ограничено одговара, председник суда Паркер (Parker) је 1957. године у спору *Trifus Case* образложио ново гледиште о одговорности поште.

По њему „очевидно је да је директор пошта у сасвим другом положају него приватно лице. Он је одговоран Круни за функционисање једне јавне службе која стварно има монопол. Цена плаћена од публице представља приход државе“. Запажа се да је ова пресуда утицала да се у том духу почиње мењати судска пракса у другим сличним споровима у којима је једна страна уговорница држава односно орган централне управе. Међутим, истиче се да има тешкоћа у тражењу нових решења јер „ни поступак ни решења нису тренутно још саображени посебностима уговора које закључују државни органи“, али постоји и уверење да ће можда свест о потреби тражења одговарајућих решења за рад јавних служби у савременом друштву допринети да се нађу и нова решења у духу наведене пресуде и образложења председника суда Паркера (14).

б) У Сједињеним Америчким Државама није ни енглески ни француски систем. За спорове о уговорима које закључује држава са појединцима, надлежан је посебан суд за жалбе (*Court of Claims*), али овај суд нема друга овлашћења у погледу оцене законитости управних аката која има Државни савет Француске. Овај суд не решава ни спорове поводом деликтне одговорности државе већ само решава спорове поводом уговора државе и појединаца. Истиче се да у овим уговорним односима држава има повлашћени положај (15).

4. *Опште напомене о управним уговорима у буржоаском праву.* — Сви ови различити режими, по којима држава односно државни органи закључују уговоре, упућују на закључак да у буржоаској правној науци

(13) J. D. B. Mitchell, *Jurisprudence récente relative aux contrats administratifs en Grande Bretagne, Revue du droit public, Paris, 1959, No 3, стр. 461—462.*

(14) J. D. B. Mitchell, *op. cit.* стр. 467—469.

(15) Б. Шварц, *Америчко административно право*, Научна књига, Београд, 1956, стр. 181—183.

још нема сагласности за решење овог питања, јер су садашња решења последица посебног историјског развоја одређеног друштва. Француско управно право развило је теорију о управном уговору јер има и посебно управно судство у чију надлежност спада и решавање управних уговора. Спорове поводом приватноправних уговора које закључује држава не решава посебан управни суд већ суд опште надлежности. С друге стране у Француској и Шпанији су извесни уговори, управни уговори, а ти исти уговори у Италији су само приватноправни уговори. Негде су управни уговори само кад је то законом прописано (16). У Швајцарском праћу и спорове поводом управних уговора решава суд опште надлежности. У земљама Латинске Америке ови спорови се решавају, по правилу, по правилима приватног права уколико нема посебног управноправног прописа. Главни управни уговори у овим земљама су уговори о јавним радовима, о набавкама за јавне службе, и о концесионарној јавној служби (17). Али, колико је тешко утврдити правну природу ових уговора и одредити који је уговор приватноправни а који управни уговор, илуструје се примером да у Аргентини, на пример, једни теоретичари сматрају да су уговор о јавним радовима, уговор о концесионарној јавној служби и уговор о набавкама за јавну службу управни уговори, док други теоретичари тврде супротно да су ово приватноправни уговори (18). Ни терминологија није уједначена. У француском праву, као и у неким другим земљама, ови се посебни уговори називају управним уговорима а у Немачкој и Аустрији јавноправни уговори (*öffentlichrechtlichen Vertrag*) мада се користи и термин управноправни уговор (*Verwaltungsrechtliche Vertrag*). Ни ту нема потпуне сагласности. У Западној Немачкој неки писци разликују јавноправне уговоре од управних уговора који су по том гледишту само један вид јавноправних уговора. Постоји још и разликовање управних уговора на „координационе“ у коме су једнаке воље страна уговорница и „субординационе“ у којима се држава јавља са јачом вољом (19). С друге стране у Савезној Републици Немачкој за извесне уговоре који се иначе у другим земљама сматрају јавноправним уговорима, има писаца који тврде да ту није у питању јавноправни уговор већ „управни акт по захтеву“ или по добровољном потчињавању (*Verwaltungsakt auf Unterwerfung*). Истиче се да већи број правних теоретичара у Савезној Републици Немачкој, Швајцарској и Италији, на пример у концесији, не виде уговор ни приватноправни ни јавноправни, већ само управни акт „по захтеву“

(16) E. Sayagues Laso, *Traité de droit administratif, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1964, No 349, стр. 530.*

(17) E. Sayagues Laso, *op. cit.* стр. 532 примедба 4, и стр. 533 и даље.

(18) E. Sayagues Laso, *op. cit.* стр. 533 примедба 2.

(19) H. Wolf, *Verwaltungsrecht, I Verlag, C. H. Beck, München, 1968, стр. 281—282.*

Академик проф. П. Стајнов, побија ову поделу и истиче да су против тога проф. Форстхоф у Немачкој и Имбоден у Швајцарској. Вилети П. Стајнов, *Теоријата за административни договор в социјалистическото право, Годишник на Софијскиа Университет. Юридически факултет, Т. LVІ, 1965, (посебно отисак) стр. 48 и примедба 1 и 2.*

У аустријском праву проф. А. Адамович кад издаже о овим уговорима користи термин јавноправни уговори (*L. Adamovich, Handbuch des Österreichischen Verwaltungsrecht, I Band, Springer Verlag, Wien, 1954, стр. 83.*

или управни акт по коме странка добровољно пристаје да буде потчињена (20).

Већ давно у буржоаској правној литератури има гледишта која оспоравају постојање управних уговора (у Аустрији W. Antonioli, у Немачкој — W. Jellinek, A. Köttgen) и сматрају да не може бити посебних уговора. По њиховом гледишту уговор може бити само уговор. Стога, ако управа ради вршења својих задатака и обављања јавних служби ступа у извесне односе у којима се она јавља са јачом вољом, није више реч о уговору већ о једностраном акту управе. Оспоравали су постојање управних уговора и X. Келсен (H. Kelsen) (21) и Л. Диги (L. Duguit). Полазећи од гледишта да не постоји разлика између приватног и јавног права, Келсен је сматрао да постоји јединствени правни поредак па према томе не може бити управног уговора. Посебно је Диги истицао: „Данас нико не оспорава да уговори обвезују државу; али постоји једна доктрина, погрешна и опасна, која на жалост упорно и даље постоји. То је доктрина која разликује две категорије уговора које закључује држава: приватноправне и јавноправне уговоре... Ова доктрина не одговара ничему а постоји опасност да доведе до тешких последица. Уговор је одређена правна категорија, и ако су елементи који морају садржавати уговор присутни, такав уговор ће увек имати исти карактер и исте последице“ ((22).

Диги својом критиком није успео да потисне теорију управних уговора у Француској. У Немачкој се првобитно под утицајем Лабанда (Laband) и Г. Јелинска (G. Jellinek) развила теорија јавноправних уговора, али је касније потиснута под утицајем критике О. Мајера (O. Mayer). После првог светског рата понова се јавља теорија јавноправних уговора за коју се посебно залагао и тада и сада В. Аелт (W. Apelt) (23). За јавноправни уговор залагао се и Ф. Флајнер (F. Fleiner) (24). Данас се у Савезној Републици Немачкој посебно залаже за постојање јавноправних уговора проф. М. Булингер (M. Bullinger) који у јавноправним уговорима види подеснији инструмент за делатност данашње „планиране и социјалне“ државе и њене управе, јер управни акт више представља полицијску заповест која је одраз старог схватања управе у правној држави. Стога проф. Булингер сматра да је нужно тражити нове инструменте који ће више одговарати преображају савременог друштва и које види и у јавноправним уговорима (25).

(20) П. Стајнов, *op. cit.* стр. 30—31.

(21) H. Kelsen, *Zur Lehre vom öffentlichen Rechtsgeschäft, Archiv des öffentlichen Rechts*, T. XXXI, N. 1, стр. 25 и даље. Наведено према П. Стајнов *op. cit.* стр. 26, примедба 1.

(22) L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, T. III, Paris, 1930, стр. 434.

(23) W. Apelt, *Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Archiv des öffentlichen Recht*, 1959, Bd. 84, стр. 250. Проф. Стајнов истиче да је Аелт још 1921. године побијао гледиште О. Мајера који је био највећи противник управноправног уговора. Види, П. Стајнов, *op. cit.* стр. 45, примедба 45.

(24) F. Fleiner, *Les principes généraux du droit administratif allemand, Librairie Delagrave, Paris, 1933*, стр. 132 и даље.

(25) M. Bullinger, *Vertrag und Verwaltungsakt, Stuttgart, 1962*, стр. 237. Наведено према П. Стајнов, *op. cit.* стр. 45—46, примедба 2.

II. Управни уговори у социјалистичком праву

5. а) *Управни уговори у Совјетском Савезу.* — У социјалистичким државама теорија посебног управног уговора није продрла. Напротив, ве-ома мало пажње је посвећено овом проблему. Истиче се да је К. Сперанска (К. Сперанская) 1928. године објавила један чланак о управном уговору⁽²⁶⁾ и да су пре тога и професори А. И. Јелистратов (А. И. Елистратов) и В. А. Кобалевски (В. А. Кобалевский) и А. В. Карас (А. В. Карасс) у својим радовима истицали проблем увођења посебног управног уговора у совјетском праву односно у колхозном праву. Међутим, расправљање о управним уговорима наишло је на отпор који је довео до тога да је овај проблем постао табу проблем о коме се није могло говорити. Ц. А. Јампољска која све ово излаже⁽²⁷⁾ истиче потребу расправљања о проблему управног уговора ради објективне оцене да ли му има места у совјетском управном праву. На једном месту Ц. А. Јампољска поставља питање: „може бити да ипак у неким областима правног живота социјалистичке државе може наћи место поред социјалистичког привредног уговора и управни уговор“⁽²⁸⁾. С обзиром да се истиче да у управном уговору једна страна уговорница има извесна посебна овлашћења која доводе до неједнакости права страна уговорница, Ц. А. Јампољска истиче да се и у управноправном односу једна страна јавља са јачом вољом па ипак такав однос ни по совјетској правној литератури не означава да је странка у том односу обесправљена према органу управе, јер је овај дужан да поштујући начело законитости уједно штити и права грађана односно радних организација. Стога истиче да има утисак да је уговорни управноправни однос више демократичан него једностранни управни акт који доводи до управноправног односа⁽²⁹⁾. Зар би било рђаво, поставља питање Ц. А. Јампољска, ако би за извесна сужена права једне стране уговорнице, који би наметао режим управних уговора, држава као друга страна уговорница, за узврат имала већу одговорност за испуњење обавеза из уговора. С друге стране указује да би институт управног уговора у социјалистичком праву могао можда с успехом бити коришћен, с обзиром на прогресивну тенденцију за проширење броја управних аката који би били подвргнути судској контроли⁽³⁰⁾.

Ц. А. Јампољска упозорава да у решавању проблема управних уговора можда не би било нужно полазити од карактера страна уговорница већ од специфичности предмета уговора (посебне врсте услуга комуналних, стамбених, здравствених, културних и др.⁽³¹⁾). Ц. А. Јампољска истиче да у напред наведеном раду није имала намеру да конструише појам социјалистичког управног уговора, већ само да привуче пажњу на овај проблем како би се приступило објективном научно-истраживачком раду за нала-

(26) Вестник Верховного суда СССР, 1928, No 3, (12).

(27) Ц. А. Ямпольская, *О теории административного договора, Советское государство и право*, 1966, No 10, стр. 132—136

(28) *Op. cit.* стр. 134.

(29) *Op. cit.* стр. 134.

(30) *Op. cit.* стр. 136.

(31) *Op. cit.* стр. 134—135.

жење његовог целисходнијег решења које би одговарало друштвеној стварности.

У новијој совјетској правној литератури управним уговорима је посветио посебну пажњу и В. И. Новоселов⁽³²⁾. Према овом гледишту „поступак закључивања и извршења управних уговора, утврђује се, по правилу, правним актима управних органа (одлуком Министарског савета, наредбама и инструкцијама министарстава и других надлештава) а само изузетно актима виших представничких органа државне власти. То разликује ове уговоре од грађанскоправних уговора, који се регулишу само законодавним актима” (стр. 44). Орган управе према томе „задржава свакашћења власти, тј. овлашћења управно-правног карактера, независно од тога, што он преузима на себе одређене обвезе према другој уговорној страни” (стр. 42). У вези са овим ставом И. В. Новоселов с тога истиче да се спорови који настају у поступку испуњења обавеза по управним уговорима, по правилу, решавају у оквиру управе од стране виших органа или их решава Арбитража, а не решавају се у судском поступку (стр. 42). Ово гледиште класификује управне уговоре у три групе: 1) привредне уговоре између управних органа и других државних органа, друштвених или задружних организација; 2) управне уговоре између управних органа и грађана о културним и другим свакодневним услугама. У ову групу улазе још и уговори између органа управе и управних установа или предузећа за услуге члановима њихових колектива. Ови уговори по речима И. В. Новоселова „закључују се у циљу реализације субјективних права совјетских грађана у оквиру државне управе“; 3) посебан вид управних уговора су уговори који се закључују између управе и социјалистичких организација или грађана поводом преноса материјалних добара на државу или извршења одређених послова за државу.

Увиђајући сложеност правне природе ових уговора које наводи као управне уговоре, И. Новоселов настоји да нађе и одговарајуће решење па стога истиче: „Ако у уговору преовлађује начело власти, он се приближава управном акту иако у суштини није то. Када је у првом плану уговорно начело, тада је управни уговор по свом карактеру ближи грађанскоправном уговору, иако се при том не мора убрајати у облике грађанскоправне делатности” (стр. 43). И. Новоселов посебно истиче „у таквом уговору нема и не може бити потпуне равноправности страна уговорница” (стр. 43). Да би се употпунило гледиште И. Новоселова, мора се навести да се он одлучно залаже да се спорови поводом управних уговора које он наводи као управне уговоре, решавају пред судом опште надлежности, а не у управном поступку у оквиру органа управе или арбитраже. С друге стране, сматра да би управни уговори били демократичнији вид делатности управе него управни акти који се доносе једностраном изјавом воље управног органа. У закључку истиче да управни уговори не потикују грађанскоправне уговоре већ се ови уговори узајамно допуњују јер се примена и управног и грађанскоправног уговора „намеће неопходном тесном повезаношћу економских и управних метода. Оба ова метода одго-

(32) В. И. Новоселов: *К вопросу об административных договорах*, чланак у часопису *Правоведение*, Ленинград, 1969, бр. 3, стр. 40—45).

варају у ствари економским потребама развоја социјалистичког друштва“ (стр. 45).

Не улазећи у ближу анализу овог гледишта о управним уговорима, сцигледно је да је историјски развој совјетског друштва одредио и односе управе са грађанима и организацијама, и да је И. Новоселов својим теоријским образложењем управног уговора тежио да допринесе судској контроли уговора које закључује управа и уједно да у управним уговорима види и обезбеђење веће демократичности управе.

б) *Управни уговор у Пољској.* — Овом питању посвећена је пажња и у Пољској тако да се на конференцији катедара за управно право 1965. године расправљало о управним уговорима (33). Иначе у Пољској, сви облигациони односи између државе и привредних предузећа и других организација регулисани су Грађанским закоником, уколико изузетно не постоје посебни услови прописани законом (34).

У пољској литератури управног права проф. Ј. Старошњак (Jerzy Starościak) посветио је посебну пажњу уговорима које закључује управа и то у свом делу „Правне форме делатности управе“ (35). Проф. Старошњак истиче да теорија управног права социјалистичких држава није посвећивала пажњу уговорима које закључује управа и да је то могуће можда правдати, што су многе нове правне дисциплине у социјалистичким државама, у којима уговор има важну улогу, у ствари издвојене из управног права. Међутим, и поред тог оправдања проф. Старошњак истиче да то не би смело ослободити теорију управног права, да имајући у виду и теоријска достигнућа о уговорима у новим правним дисциплинама, не посвети пажњу и уговорима које закључује управа јер нема органа управе који не закључује уговоре (стр. 257). Проф. Старошњак указује да се уговор као правна форма делатности управе у социјалистичкој држави јавио пре свега као последица национализације средстава за производњу и с тим у вези са управљањем државном својином (стр. 261), али подвлачи да је уговор такође облик којим управа врши своју делатност и у другим сферама друштвеног живота“ (стр. 262). Као посебну особину уговора које закључује управа проф. Старошњак истиче да се ови уговори „по правилу не појављују у потпуно самосталној форми, већ у вези са управним актом. Ова веза се појављује било што је закључење уговора условљено постојањем управног акта односно наредбом чија је последица уговор, било што се установљава обавезна потврда уговора или што најчешће бива регистрацијом уговора од стране другог управног органа“ (стр. 262). Имајући у виду ове две изражајне правне форме у делатности управе, проф. Старошњак истиче да постоји тзв. „неуговорни систем“ управе у коме управни акт непосредно ствара обавезе, и „уговорни систем“ у коме „управни акт

(33) *Op. cit.* стр. 135.

(34) W. Szachórski, *Droit civil* — чланак у књизи *Introduction à l'étude du droit polonais, Editions scientifiques de Pologne, Warszawa, 1967, str. 148 i dalje.*

(35) Jerzy Starościak: *Pravne formy dzialania administracji, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1957.* Користио сам руски превод овог дела под насловом: „Правовые формы административной деятельности, Гос. изд. юридической литературы, Москва, 1959.

само ствара могућност или обавезу закључења уговора“ (стр. 275). Истиче се такође да некад основ за закључење уговора које закључује управа не мора бити управни акт већ нормативни акт (стр. 276). С тога проф. Старошћак сматра да „уговорни систем“ за страну уговорницу која закључује уговор са органом управе, пружа допунске гаранције за законитост делатности управе, јер поред правних средстава у управном поступку против управног акта који је претходио уговору, странка има право да као страна уговорница изазове и судску контролу која ће решавати о спорним односима поводом закључења уговора (стр. 275).

Уговоре које закључује управа проф. Старошћак класификује у три основне групе: 1) уговори између државних организација; 2) уговори између државних организација и недржавних субјеката у друштвеној привреди; 3) уговори између државних организација и грађана. Посебно се истиче да у оквиру ових група сви ови уговори не морају бити идентични (стр. 280). Проф. Старошћак у уговорима које закључује управа види нови карактер руководства социјалистичке управе и сматра да је то један од фактора који ствара нове особине социјалистичке управе (стр. 287). Проф. Старошћак такође указује да тзв. „уговорни систем“ делатности управе, додуше, изазива извесну сложеност и тешкоће у делатности управног апарата, али истиче да примена метода „уговорног система“ у раду управе, уједно преображава управну делатност стварањем виших форми организације друштвеног живота. Сагласно овом гледишту проф. Старошћак с тога сматра да се услов постојања управног акта за закључење уговора које склапају органи управе, у извесним случајевима, још увек јавља као „наслеђе оног периода, када су се конкретна питања управе која су имала привредни карактер могла решавати искључиво у форми управног акта, тј. јављала се као остатак периода у коме је господарио неуговорни систем управе“ (стр. 288).

Кад се залаже за „уговорни систем“ делатности управе без претходног доношења управног акта, проф. Старошћак посебно има у виду привредне односе управе. С друге стране, он не искључује у том новом систему ни управни акт. Напротив, управни акт ни у том систему не губи свој значај, али би по овом гледишту био у примени само за основна организациона питања (стр. 288).

Очигледно је да проф. Старошћак у овом свом делу не расправља изричито о управном уговору, али несумњиво исправно тежи „уговорном систему“ делатности управе с обзиром на историјски развој пољског социјалистичког права, јер у том систему види веће гаранције за подвргавање управе праву, пошто би тада оштећена страна уговорница могла тражити судску заштиту. У неуговорном систему рада управе у коме је однос међу странкама управноправни не би било судске контроле, пошто пољско право нема управни спор којим би странка могла захтевати судску заштиту уколико је коначним управним актом повређено њено право или лични интерес заснован на закону.

Међутим, проф. Старошћак је у свом најновијем делу *Prawo Administracyjne* објављеном 1969. године допунио своја гледишта о уговорима

које закључује управа ⁽³⁶⁾. У овом свом делу класификује уговорне односе управе на управне договоре (*Uгода administracyjna*), управне споразуме (*Porozumienie administracyjne*) и уговоре (*Umowa*). Управни договори (*ugoda administracyjna*) нису правило већ изузетак и могу се закључивати кад је то изричито прописано законом. Предмет управног договора странке утврђују слободно у оквиру закона, али имају у виду само оне односе који су регулисани управноправним а не грађанскоправним прописима и с тога су ови договори правноснажни тек по одобравању односно потврди од стране управног органа. Као пример ових договора наводе се договори у водном праву у којима заинтересоване стране уговорнице путем договора утврђују како се могу користити уређаји за наводњавање. Ови управни договори закључени пред управним органом и потврђени од управног органа замењују управни акт, односно дозволу за коришћење водних права, али су уједно и повољнији за странке јер путем договора могу прецизније регулисати питања која су према њиховом мишљењу за њих од посебног интереса. Спорове у вези са применом ових договора решава управни орган који је надлежан да даје потврду ових договора (*J. Starościak, op. cit.* стр. 248-249).

Управни споразуми (*Porozumienie administracyjne*) се могу закључивати између органа управе који нису хијерархијски повезани, а предмет споразума може бити у вези са организационом делатношћу управних органа и о њим правним односима који нису регулисани грађанскоправним већ управноправним прописима. Истиче се да потреба за закључивањем ових управних споразума проистиче из обавезе заједничке сарадње свих органа управе. У случају неизвршења обавеза предвиђених споразумом, заинтересована страна може користити правна средства која доводе до контроле од стране виших органа управе. Посебни су споразуми које закључују државна предузећа јер се ови споразуми регулишу по посебним законским одребама. (*J. Starościak, op. cit.* стр. 249—250).

Уговор (*Umowa*) је у пољском управном праву такав правни акт у коме стране уговорнице закључују уговор са релативно једнаком вољом и највише је у примени, као што је и напред речено, посебно у управљању државном својином. Оно што је карактеристично за ове уговоре је то да се могу закључивати по претходно донетом управном акту. У ствари уговор је последица управног акта, али управни акт даје само правни основ за заснивање уговорног односа остављајући уговору да тачно регулише све последице управноправног односа који је створен управним актом. Спорове настале поводом уговора решава надлежни суд а не управни орган (*J. Starościak, op. cit.* стр. 382, 384, 385). Интересантно је споменути да преиначење или поништај управног акта који је основ уговора не производи промене у грађанскоправном акту. Међутим, истиче се да „околности због којих је дошло до поништаја управног акта могу имати значај за оцену вредности уговора повезаног са управним актом који је поништен”, (*J. Starościak, op. cit.*, стр. 385).

(36) *J. Starościak, Prawo administracyjne, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1969.*

Из ових излагања може се запазити да проф. Старошћак у управним уговорима види већу заштиту законитости и права страна уговорница јер за спорове поводом управних уговора постоји судска контрола пошто се ови спорови решавају пред надлежним судом, а не од стране вишег управног органа.

в) *Управни уговори у Бугарској.* — У социјалистичким државама проблему управних уговора највише је посветио пажње академик Петко Стајнов који је у монографији о управним уговорима после исцрпне критичке анализе упоредноправне теорије управног уговора у Француској, Немачкој и Швајцарској одлучно бранио гледиште да у социјалистичком друштву између економских организација не може бити две врсте уговора од којих би једни били приватноправни а други управни. Уговор може бити само уговор а никако управноправни уговор. И у социјалистичком и буржоаском праву воље странака се изражавају слободно, али у оквиру позитивног права одређеног друштвено-политичког система. У буржоаском друштву законодавац допушта изражавање слободне воље при закључењу уговора, али је он ограничава тако што поставља захтев поштовања начела јавног поретка. Социјалистичко право такође даје слободу изражавања слободне воље при закључењу уговора, али у оквиру економског плана државе. Стога академик Стајнов и закључује да у социјалистичком друштву не може бити посебних управних уговора. По академику Стајнову уговори у социјалистичким државама нису уговори закључени између државе и физичких лица, односно приватних предузећа, већ између економских организација основаних на аутономном самосталном финансирању која су и посебна правна лица. По овом схватању држава ни у једном уговору не учествује као власт нити као страна уговорница. Економске организације су те које улазе у ове уговорне односе и то са једнаком вољом. Према томе, сви уговори између државних привредних предузећа који су закључени ради извршења економског плана само су уговори чији се спорови решавају по општим правилима Грађанског законика.

Академик Стајнов има у виду да извесне привредне и друштвене организације на основу закона имају извесна јавна овлашћења тако да поред своје привредне делатности врше и извесна државна односно јавна овлашћења и да могу употребити и принудна средства за извршење јавних овлашћења. Такав однос је управноправни али је последица једностраног акта а никако уговора. Али, остале уговоре о аутомобилском, бродском и авионском превозу као и уговоре о изградњи сматра приватноправним уговорима (37).

г) *Управни уговори у Чехословачкој.* — Грђански законик Републике Чехословачке од 25. октобра 1950. године истицао је да се извршење јединственог привредног плана обезбеђује уговорима који су прилагођени потребама привредног планирања и да надлежни државни орган према потребама привредног планирања може одредити и извесне обавезе. Ове уговоре сам законик називао је привредним уговорима (чл. 212). Пореда

(37) П. Стајнов, *ср. cit.* стр. 55—60.

тога Грађански законик Чехословачке од 1950. прописивао је да се уговорне обавезе могу изменити уколико то захтевају потребе привредног планирања (чл. 251) ⁽³⁸⁾.

Међутим, облигациони односи у савременом чехословачком позитивном праву регулисани су сада Грађанским закоником од 1964 (Зборник закона бр. 40/1964) и Привредним закоником од 1964 (Зборник закона бр. 109/1964). Грађански законик регулише облигационе односе између грађана и социјалистичких организација, а Привредни законик регулише привредне односе између социјалистичких организација који су условљени планском привредом. Привредни односи социјалистичких организација са иностраним привредним организацијама регулишу се посебним Закоником за међународну трговину од 1963. године (Зборник закона бр. 101/1963) ⁽³⁹⁾.

Службе односно услуге које врше поједине службе се врше у већини случајева од стране социјалистичких организација које су посебно установљене за одређене задатке и ове услуге врше на основу уговора који се регулишу Грађанским закоником. Међутим, Грађански законик не регулише увек све врсте услуга које врше поједине службе јер су извесне службе регулисане посебним прописима грађанског или управног права. То се посебно односи на здравствене службе као и на извесне службе у области културе, поште и телеграфа чији облигациони односи нису увек засновани на уговору већ на једностраним правним актима односно управним актима. Истиче се такође да извесне службе врше службу односно пружају услуге бесплатно (напр. ћаци добијају бесплатно школске уџбенике за време школовања). Ваља још запазити да се и у облигационим односима оних служби које су регулисане посебним прописима, по правилу, примењују одредбе Грађанског законика уколико посебни прописи не искључују ову примену. Међутим, ови посебни уговори које има у виду и Грађански законик (чл. 51) могу се закључивати само под условом да нису супротни са садржином или циљем Грађанског законика. Иако су облигациони односи између грађана и социјалистичких организација, по правилу, утврђени Грађанским закоником, чехословачки Грађански законик разликује две велике групе облигационих односа између грађана и организација и то: а) облигационе односе који настају у оквиру вршења појединих служби односно пружања услуга и б) облигационе односе који настају кад грађани остварују своја права у вези са личним коришћењем стамбених и пословних просторија као и за лично коришћење земљишта ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁸⁾ Грађански законик Републике Чехословачке од 25. октобра 1950. године. Институт за упоредно право, серија Е. бр. 1, Београд, 1957. год.

⁽³⁹⁾ Проф. Виктор Кнап: О новим кодификацијама грађанског и породичног права у ЧССР — предговор у књизи: *Грађански законик Чехословачке Социјалистичке Републике* од 1946. године, Институт за упоредно право, Београд, 1965, стр. 4.

Stefan Luby: *Le système droit civil tchécoslovaque, ses sources et sa portée internationale* у књизи: *Le droit civil tchécoslovaque, Academie slovaque des sciences, Bratislava, 1969*, стр. 13—14).

⁽⁴⁰⁾ Karol Plank: *Les obligations entre les citoyens et les organisations socialistes* у књизи: *Le droit civil tchécoslovaque, Academie slovaque des sciences, Bratislava, 1969*, стр. 137—155.

Извесне одредбе Грађанског законика, као и посебни прописи о извесним облигационим односима одређених служби могу бити и принудни прописи па с тога су некад утврђени и одређени услови под којима грађани могу ступати у облигационе односе са социјалистичким организацијама. С друге стране, и Грађански законик и посебни прописи који регулишу извесне облигационе односе прописују кад и под којим условима може доћи до одустајања (§§ 48, 49, 85, 91, 93, 231. т. 2. и 3. Грађанског законика) и раскидања уговора (§§ 86, 235) као и укидања права на коришћење стана (§ 184) или укидања права на лично коришћење земљишта (§ 209) (41).

Ваља истаћи да је једно од основних начела чехословачког Грађанског законика да „из грађанскоправних односа настају не само узајамна права и дужности међу учесницима, већ из тих односа произлазе за њих и права и дужности према друштву“ (члан V Грађ. законика). Овим начелом утврђује се нова концепција правног односа у савременом чехословачком праву. Отуда се истиче, иако нови Грађански законик не садржи посебан део о облигацијама он признаје и појам облигације, али имајући у виду „социјални циљ облигације у односу међу социјалистичким организацијама и грађанима“. Чехословачки Грађански законик социјални циљ облигација види у пружању услуга. С тога се истиче да „Грађански законик уместо дела о облигацијама садржи део о услугама“ (42). Ако се све ово има у виду, јасно је зашто чехословачко савремено право не истиче потребу увођења посебног управног уговора.

6. *Управни уговори у Југославији.* — а) *До стварања Југославије 1918.* — У Србији све до 1910. године режим уговора које је закључивала држава био је исти као и за све уговоре, јер су се примењивала за све уговоре правила Српског грађанског законика. Спорове је решавао суд опште надлежности јер је Српски грађански законик изричито прописивао: „И права самог Кнеза и Правитељства која у овом закону извор и опредељење имају, хоће се по овом закону судити“ (§ 19). У том смислу била је и устаљена судска пракса. Међутим, Закон о државном рачуноводству од 6. марта 1910. године прописао је извесне одредбе о уговорима и набавкама које су нешто одступале од правила Грађанског законика тако да је од тада и сам Грађански законик за све ове уговоре државе имао само супсидијарни значај (43).

Спорови о државним набавкама су и у Словенији и Далмацији по аустријском праву, а у Хрватској по посебном хрватском праву, били у надлежности судова опште надлежности. Исти је случај био и у Војводини (44).

(41) Види V. Кпарр: *op. cit.* као и K Планк *op. cit.*

(42) V. Кпарр: *op. cit.* стр. 7.

(43) Др Л. Костић, *Административно право краљевине Југославије, књ. II*, Београд, 1936, стр. 36.

(44) Др Д. Данић, *О административном уговору, Споменница Мауровићу о његовој шестогодишњици*, Београд, 1934, (посебан отисак) стр. 103—104.

б) У периоду од 1918. до 1941. године. — У Југославији Закон о државном рачуноводству Србије од 1910. претрпео је извесне измене и допуне 1921. и 1922. године, а 1934. године донет је нов закон који је ступио на снагу 1936. године (45). За решавање спорова насталих у вези са уговорима које је закључивала држава и по овом закону био је начелно надлежан суд опште надлежности. С друге стране, закон је прописивао и извесне опште услове приликом закључивања или извршења уговора који су се одражавали и у примени управног поступка (поступак закључивања уговора, избор страна уговорница, поступак извршења ако наступе законом предвиђене околности). То је постепено упутило праксу Државног савета да прихвати да је надлежан за решавање спорова о овим управним актима а не суд опште надлежности (46).

У предатној теорији управног права није много расправљано о управним уговорима. Запажена су излагања проф. Михаила Илића (47) о овом проблему у његовим објављеним предавањима а посебне чланке објавили су др Д. Данић (48) и Љ. Радовановић (49).

Проф. М. Илић и Д. Данић изложили су теоријски институт управног уговора имајући у виду углавном теорију француског управног уговора. Љ. Радовановић изложио је теорију француског управног уговора и дао ближу анализу југословенског законодавства и праксе Државног савета о овом проблему. С обзиром да је до 1941. године Југославија имала и посебно управно судство, то се морао појавити проблем који је суд надлежан да решава ове спорове. Стога се Љ. Радовановић по узору на француску теорију управног права, залагао за признање управног уговора у нашем праву. Истицао је посебно да је код нас у то време по позитивном праву уговор са државом био двоструки однос и то уговорни „уколико се односи на врсту уговорног посла, на цену извршења, на рокове, на количину радова. За сваки спор, који би проистекао око тумачења ових обавеза надлежан би био грађански суд, пошто је у питању тумачење уговора. Али, између дотичног појединца и државе заснива се и један статусни однос, уколико је нормиран Законом о државном рачуноводству „а све ове одредбе које регулишу статусни однос немају никакав уговорни карактер јер се оне „не примењују зато што их предвиђа уговор (у случају да су и уговором предвиђене) него зато што наређује закон. Оне не

(45) Др А. Костич, *op. cit.* стр. 39.

(46) *Op. cit.* стр. 36—37.

(47) Др М. Илић, *Административно право (литографисана предавања)*, Београд, стр. 138—173.

Академик Иво Крбек посветио је пажњу концесионарној јавној служби а посебно правној природи акта о давању концесије и изложио главна теоријска гледишта немачке и француске правне литературе. (Види И. Крбек, *Управно право*, књ. II, Загреб, 1932, стр. 59—92).

(48) Др Д. Данић, *op. cit.*

(49) Љ. Радовановић, *Управни уговор*, Архив, књ. XIII (XXX), 1926, стр. 181—192, 281—298.

зависе од воље уговорних страна и министар је на њихово примењивање обвезан не као уговарач него као министар“⁽⁵⁰⁾.

С обзиром да је у нашем праву тада управни спор, по правилу, био спор за поништај управног акта а не спор пуне јурисдикције, Љ. Радовановић је био гледишта да спорови о уговорима државе које она закључује на основу Закона о државном рачуноводству, у то време нису ни фактички могли „потпасти под искључиво административну јурисдикцију“. Државни савет је решавао само о законитости управног акта који је донет поводом тог уговора, али није имао овлашћење да решава спором пуне јурисдикције о материјалним последицама уговора, па је стога оштећеника упућивао на грађанску парницу.

Било је пре рата и других гледишта, тако је проф. А. Костић истицао да су уговори закључени на основу Закона о државном рачуноводству „ипак у суштини приватноправни уговори регулисани донекле и нормама посебног права“ и да би с обзиром на тадашње позитивно право било преурањено „конструисати административне уговоре француског права и за наше прилике“⁽⁵¹⁾.

Карактеристично је да су пре рата у Југославији сви спорови поводом уговора о набавкама који су закључивале бановине и општине потпуно припадали искључиво режиму Грађанског законика и да је за ове спорове надлежан био суд опште надлежности а не управно судство.

в) *Управни уговори после 1945. године.* — У Југославији после ослобођења готово се није ни расправљало о управним уговорима. Колико ми је познато, само је проф. др В. Иванчевић сажето и прегледно истакао — смисао и значај француске теорије о управном уговору⁽⁵²⁾.

7. *Опште напомене о теорији управног уговора.* — Сажетим прегледом режима уговора које закључује држава може се приметити да у правној науци широм света нема сагласности о посебној правној природи ових уговора. Различитост решења о овом питању указује да је различити историјски развој одређеног друштва утицао на прихватање одређеног решења. Француско управно право је посебно преко богате праксе Државног савета утицало да се појави проблем постојања управних уговора. Ваља уочити да се стварно овај проблем у француском праву појавио, стога, што је један практични разлог, односно посебно управно судство, тражило и већа теоријска оправдања. С обзиром на утицај француске правне науке у упоредном праву, природно је да су извесни теоретичари у другим земљама потпадали под овај утицај и постављали такође проблем теоријског

(50) Љ. Радовановић, Исто, стр. 293.

Љ. Радовановић ближе одређује овај однос и истиче: „Статусни је однос уколико се односи на извршење лицитације, на одређивање појединца са ким ће се уговори закључити, затим уколико се односи на административну процедуру, кроз коју пролази понуда лициганта, затим уколико се односи на палату јавне дажбине за инвалидски фонд због продужења уговорног рока, затим уколико се односи на установу вештачке комисије, затим што се тиче административног раскида уговора“ (стр. 293).

(51) Др А. Костић, *op. cit.* стр. 39.

(52) Др В. Иванчевић, *Теорија административног уговора*, Уговорноправни аспекти уговора о инвестиционим радовима југословенских предузећа у страним земљама. *Инвестиције*. Уредно др А. Голдштајн, Информатор, Загреб, 1969, стр. 71—87.

објашњења постојања посебног управног уговора. Отуда и пометености и противречности у теоријским објашњењима правне природе управног уговора и несигурности у оправдање овог посебног уговора у земљама у којима нема посебног управног судства. Према томе, за коначан став о овом питању у нашем праву ваљало би извршити темељну и критичку анализу свих текстова нашег позитивног права која би могла довести до одређеног закључка. То би морао бити тимски рад с обзиром на мноштво нормативних аката.

9. *Управни уговори и југословенско позитивно право.* — Површном анализом извесних текстова можемо одмах уочити да фактички и правно, многе особине француског управног уговора познаје и наше позитивно право, иако немамо ни у позитивном праву ни у судској пракси посебан управни уговор, јер се сви спорови поводом уговора решавају по општим правилима Грађанског права и Општим узансама за промет робом од 1954. године. Додуше, расуто у разним текстовима али имамо: законом прописан поступак за закључивање уговора (јавно надметање — *l'adjudication*); ⁽⁵³⁾; понуде (*appel d'offre*) ⁽⁵⁴⁾; непосредну погодбу (*marché de gré à gré*) ⁽⁵⁵⁾; ограничења у погледу избора друге стране уговорнице ⁽⁵⁶⁾; једнострану измену обавезе друге стране уговорнице са одговарајућом накнадом оштећенику (француска теорија једностране измене уговорних обавеза у јавном интересу) ⁽⁵⁷⁾; измену уговорних обавеза због околности које проузрокују штету другој страни уговорнице уз одговарајућу накнаду (француска теорија непредвидљивости) ⁽⁵⁸⁾; обавезно закључивање уговора ⁽⁵⁹⁾; претходно одобрење односно сагласност за закључење уговора ⁽⁶⁰⁾; обавезно уписивање зајма ⁽⁶¹⁾; тарифни систем електропривреда

⁽⁵³⁾ На пример: члан 40. *Закона о промету робе и услуга са иностранством* (Сл. лист СФРЈ бр. 27/62, 14/65 и 54/67). Јавно надметање имала је у виду и Уредба о извршењу буџета и о рачуноводственом пословању државних органа и установа (чл. 126—135) — Сл. лист ФНРЈ — бр. 35/55, 51/55, 53/56, 16/58 и 41/59).

⁽⁵⁴⁾ Члан 40. *Закона о промету робе и услуга са иностранством* као и наведена Уредба у примедби 53 (чл. 137).

⁽⁵⁵⁾ Члан 9. *Закона о промету робе и услуга са иностранством.*

⁽⁵⁶⁾ Члан 47. *Основног закона о изградњи инвестиционих објеката* (Службени лист СФРЈ, бр. 20/67 и 30/68); члан 84. *Основног закона о водама* (Сл. лист СФРЈ бр. 13/65 и 50/68: чланови 6, 25. и 29. став 2. Правилника о начину и поступку за уступање изградње инвестиционих објеката („Сл. лист СФРЈ“ бр. 28/67).

⁽⁵⁷⁾ Члан 57. *Основног закона о електропривреди* („Сл. лист СФРЈ“ број 17/65 и 50/68).

⁽⁵⁸⁾ Члан 13. *Закона о предузећима која производе за одређене војне потребе* („Сл. лист СФРЈ бр. 12/65); члан 50. став 2 и члан 51. став 2. *Основног закона о изградњи инвестиционих објеката* (Сл. лист СФРЈ, бр. 20/67 и 30/68); члан 27 став 4 *Основног закона о предузећима* („Сл. лист СФРЈ“ бр. 17/65, 31/67 и 48/68).

⁽⁵⁹⁾ Члан 2. *Закона о предузећима која производе за одређене војне потребе* („Сл. лист СФРЈ“ бр. 12/65); члан 1. и 2. *Закона о обавезном осигурању у саобраћају* („Сл. лист СФРЈ“ бр. 18/68); члан 113. *Закона о банкама и кредитним пословима* („Сл. лист СФРЈ“ бр. 12/65); члан 47. *Основног закона о изградњи инвестиционих објеката.*

⁽⁶⁰⁾ Члан 51. *Закона о промету робе и услуга са иностранством.* Члан 24. *Основног закона о привредном пословању (газловању) стамбеним зградама у друштвеној својини* („Сл. лист СФРЈ“ бр. 35/65 и 50/68).

Издати: А. Голдштајн, „Друштвени акти и вањско трговински уговори, Информагор, Загреб, 1966.

⁽⁶¹⁾ Члан 1. *Закона о обезбеђењу допунских средстава за кредитирање довршења изградње електроенергетских објеката* („Сл. лист СФРЈ“ бр. 28/66).

них предузећа прописан тарифним системом од стране савезног извршног већа ⁽⁶²⁾; уговор по приступању ⁽⁶³⁾; одобрење за истраживање минералних сировина и одобрење за експлоатацију ⁽⁶⁴⁾ и др. Има и других примера из којих би се још боље могло приметити колико и наше позитивно право регулише многе спорне ситуације слично правилима теорије француских управних уговора. Тако посматрано, све то иде у прилог залагању да и код нас има места увођењу управних уговора, поговору кад и ми имамо управни спор који се може решавати и спором пуне јурисдикције. Међутим, овом проблему се мора прићи веома обазриво. Нема сумње да је уговор једна тачно одређена правна категорија. Колико год истicali да је класични уговор, извучен из арсенала Римског права, он није ништа мање ни данас ефикасан инструмент правног саобраћаја. Према томе, у праву су сви они теоретичари који сматрају да прави уговор може бити само класичан уговор. С друге стране, не сме се прећи ни преко чињенице да данас у савременом друштву, држава и њени органи, без обзира на друштвено-политички систем, морају бити подвргнути праву не само код закључења уговора већ и при доношењу управних аката. Од степена подвргавања управе праву, односно подвргавања праву и свих радних организација као и заштите субјективних права грађана и радних организација, зависи и снага и демократичност самог друштвеног уређења. Ако се наглашава друштвено самоуправљање, мора се у први план истаћи и одговорност јер се самоуправљање не може замислити без одговорности. Да ли је увођење управног уговора решење које учвршћује одговорност и сигурност правног саобраћаја? Може се основано бранити гледиште да нема никакве потребе за увођењем посебног управног уговора јер друштво у коме би удружени радници преко својих самоуправних радних организација самостално доприносили развоју друштвене заједнице морало би начелно све више договором и уговорима да решава проблеме текућег живота. Ови уговори по том гледишту не би смели бити управни уговори већ класични уговор како не би било привилегисаних радних организација.

Али, није немогуће бранити и друго гледиште. Ако извесна радна организација ради задовољења општег интереса законом има јавна овлашћења, и самим тим и већа овлашћења у односу на друге радне организације, истиче се да је оправдано да има и веће обавезе него друге радне организације и да је стога логично да таква радна организација има и посебан режим и да спорове поводом њених уговора решава управно судство а не суд опште надлежности. Доиста, могуће је и такво гледиште, али ако се гледају ствари онакве какве јесу, може се приметити да је на ово решење у Француској посебно утицало постојање управног судства. Ми, додуше, имамо управни спор, али немамо посебно управно судство.

⁽⁶²⁾ Члан 10. став 3. *Основног закона о електропривреди* („Сл. лист СФРЈ“ бр. 17/65 и 50/68).

⁽⁶³⁾ Члан 8. став 1. *Основног закона о електропривреди* („Сл. лист СФРЈ“, бр. 17/65 и 50/68).

⁽⁶⁴⁾ Члан 20—28. и члан 44—54. *Основног закона о рударству* („Сл. лист СФРЈ“ бр. 9/66 — пречишћен текст).

Управне спорове решавају врховни судови опште надлежности и овлашћени су да решавају и спором пуне јурисдикције. С обзиром да правна наука ни у упоредном праву није још остварила јединствено теоријско гледиште о правној природи уговора које закључују држава и друга јавноправна лица, очигледно је да је решење овог питања фактичко и да од оцене свих околности зависи које би решење највише одговарало нашој друштвеној стварности. У сличној смо ситуацији као и пре рата, с разликом да немамо више посебно управно судство иако имамо управни спор. Стога је уједно и проблем мање сложен него пре рата и омогућује лакше и целисходније решење. Спорови поводом уговора државе и радних организација које врше јавна овлашћења могу се решавати на више начина. Прво, могу се решавати по општим правилима о облигацијама и уговорима а евентуално спор око законитости управног акта донетог у вези са спорним уговором у том спору, може се решавати као претходно питање од суда који решава о спорном уговору. Могао би се можда за извесне спорове о законитости појединих управних аката у вези са спорним уговором изричито законом прописати да то претходно питање решава суд надлежан за решавање управних спорова. У француском управном спору поред спора за поништај управног акта (*contentieux de l'annulation*) и спора пуне јурисдикције (*contentieux de la pleine juridiction*), постоји и спор о тумачењу (*contentieux d'interpretation*) и спор за оцену законитости (*contentieux de l'appréciation de légalité*) који су у ствари спорови везани за решавање претходних питања. Први спор се користи ако је управни акт нејасан а други уколико се захтева да се управни суд изјасни о тврђењу једне од страна да је изванредан управни акт незаконит. Можда бисмо и ми могли имати такав управни спор. Друго, у управном спору поводом законитости управног акта донетог у вези одређеног уговора државе односно радне организације, суд који решава може решавати спором пуне јурисдикције тако да решава и о законитости управног акта и сам спорни однос између странака.

Аргументовано може се бранити и једно и друго решење, али би целисходније било прихватити једно од та два система јер примена оба система може довести до неуједначености судске праксе што би штетно утицало и на сигурност правног саобраћаја.

8. Скица за законик о облигацијама и уговорима проф. М. Константиновића и управни уговори. — Скица за законик о облигацијама и уговорима, коју је саставио проф. Михаило Константиновић, својим одговарајућим одредбама омогућује њихову примену и на уговоре које закључују држава и радне организације које на основу закона врше јавна овлашћења. Ово је тим више омогућено што одредбе Скице нису круто формулисане већ су дате у облику гилких директива и општих стандарда, тако да је „остављено широко поље креативној улози суда и омогућено да сваки случај буде решен с обзиром на све околности и према вредности елемената који га сачињавају“ (65).

(65) М. Константиновић: *Облигације и уговори*, Правни факултет, Београд, 1969, стр. 9.

Већ члан 1 Скице за законик о облигацијама и уговорима начелно решава и питање уговора које закључују држава и радне организације јер истиче:

1. „Стране уговорнице су слободне, у границама принудних прописа, јавног поретка и морала, да своје односе уреде по својој вољи“ (чл. 1. ст. 1).

2. Одредбе принудних прописа о садржини одређених уговора су саставни делови тих уговора, те их употпуњавају, или ступају на место уговорних одредби које нису у сагласности са њима (чл. 1. стр. 2)“.

Анализа овог текста очевидно указује да су све радне организације, па и оне са јавним овлашћењима, обухваћене и уједно заштићене. Уколико има принудних прописа који утврђују одређен поступак за закључивање или извршење уговора, они би и по овој одредби били узети у обзир.

У члану 4. предвиђа се дозвола и одобрење неког трећег за закључење уговора. То се такође може применити на радне организације које врше јавна овлашћења у случајевима када је за уговор који оне закључују потребна евентуална дозвола (пре закључења уговора) и одобрење (после закључења уговора).

У погледу поступка за закључивање уговора Скица има у виду и понуду (чл. 8—21) и непосредну понуду (чл. 16) и надметање (чл. 623—633).

Поред тога, одредбама ове Скице за законик утврђена су и друга правила која су слична са правилима које је утврдила и теорија француског управног уговора.

Можемо навести неколико од ових правила:

1. Наручиочева контрола рада друге стране уговорнице и упозорење да ова саобрази свој рад примљеним обавезама под претњом раскида уговора и захтева за накнаду штете (чл. 636).

2. Посебно је важно уочити да су утврђени општи услови формуларних уговора који су у примени посебно у уговорним односима радних организација које врше јавна овлашћења. Пре свега имају се у виду:

— Прво, да „општи услови формуларних шаблонских уговора допуњују посебне погодбе углављене међу уговорницима у истом уговору и по правилу обавезују као и ове“ (чл. 109. т. 1).

— Друго важно правило у овој материји је да „у случају неслагања општих услова и посебних погодби важе ове последње“ (чл. 109. т. 2).

Према томе, уколико општи интерес одређене јавне службе захтева посебне погодбе, он може бити заштићен овом одредбом.

Посебна заштита права грађана и радних организација која врше јавна овлашћења дата је у одредби која прописује:

„1. Ништаве су одредбе општих услова формуларног уговора које су противне самом циљу уговора и добрим обичајима, чак иако су општи услови који их садрже одобрени од надлежног органа“ (чл. 110. т. 1).

„2. Суд може одбити примену појединих одредби општих услова, нарочито оних који лишавају другу страну права да чини притворе, или

оних на основу којих она губи права из уговора или рокове, или су инако неправичне или претерано строге према њој” (чл. 110 т. 2).

С друге стране, одређен је и однос општих услова и индивидуалних уговора тако што су „ти услови саставни делови свих индивидуалних уговора које би та организација закључила о тим испорукама или услугама” (чл. 111. т. 1).

Посебно ваља још уочити да Скица за законик о облигацијама и уговорима, својим одредбама о раскидању уговора због неиспуњења (чл. 93—102) као и одредбама о раскидању и ревизији уговора због промењених околности (чл. 103—104) заиста оставља широко поље стваралачкој улози суда и омогућује му да сваки случај буде решен с обзиром на све околности. С обзиром да се баш у вези са раскидом уговора у француском праву управни уговор нешто разликује од приватноправног уговора, целисходно је навести одредбе о раскидању уговора које су предложене у Скици, како би се уочило да одговарају потребама наше друштвене стварности. Скица за законик о облигацијама и уговорима посветила је овом питању две одредбе. Прва одређује у којим случајевима су могући раскиди и ревизија уговора:

„1. Ако после закључења уговора наступе околности које се нису могле предвидети, а које отежавају испуњење обвезе једне стране у тој мери, да је очигледно да уговор више не одговара очекивањима страна уговорница, и да би по општем мишљењу било неправично одржати га на снази такав какав је, суд може на захтев те стране раскинути уговор” (чл. 103. т. 1).

„2. Суд неће раскинути уговор ако друга страна пристане да се одговарајући услови уговора правично измене.” (чл. 103. т. 2).

„3. Ако изрекне раскид, суд ће на захтев друге стране осудити страну која га је захтевала да накнади другој страни правичан део штете коју трпи због тога”. (чл. 103. т. 3).

У погледу околности које су од значаја за одлуку суда у вези са раскидањем и ревизијом предложена одредба гласи: „При одлучивању о раскиду уговора, односно о његовој ревизији на основу предлога друге стране, суд се руководи начелима поштеног саобраћаја, водећи рачуна нарочито о циљу уговора, о нормалном ризику код уговора те врсте, о општем интересу, као и о интересима једне и друге стране” (чл. 104).

Ако се овим одредбама додају још и оне које регулишу ситуације „кад је испуњење обвезе једне стране у двостраном уговору постало немогуће због догађаја за које није одговорна ни једна страна” (члан 105) или „кад је испуњење обвезе једне стране у двостраном уговору постало немогуће због догађаја за који одговара друга страна” (члан 106) као и одредбе о оштећењу преко половине (члан 107), јасно је да Скица за законик о облигацијама и уговорима широким стандардима које даје суду, има у виду, у извесном смислу, и оне ситуације које теорија француског управног уговора истиче, а наиме, теорију једностране измене уговора у јавном интересу и теорију непредвидљивости.

III. Закључак

Из свега изложеног следи да у погледу правне природе уговора у упоредној теорији управног права нема сагласности и да су све поједине концепције одраз историјског развоја одређеног друштва или утицаја одређене теоријске концепције на теоретичаре права у појединим земљама. Историјски развој југословенског управног права до 1941. године тежио је све више увођењу управног уговора. Међутим, после ослобођења југословенско социјалистичко право не показује више тенденцију ка увођењу посебних управних уговора као правило, већ, по правилу, општи режим уговора односи се и на уговоре које закључује управа уколико изричито законом није друкчије прописано. Ова је концепција уговора нашла одраза и у Скици за законик о облигацијама и уговорима коју је саставио проф. др М. Константиновић. Из напред наведених излагања појединих одредаба Скице за законик о облигацијама и уговорима несумњиво се може констатовати да су овим одредбама заштићена и права грађана и радних организација кад уговарају са државом као и са радним организацијама које врше јавна овлашћења. Нема сумње да ове одредбе обезбеђују и функционисање јавне службе, јер приликом спорова поводом уговора које закључују држава или радне организације које врше јавна овлашћења, узимају се у обзир не само морал већ и воља странака, и принудни прописи и јавни поредак (члан 1). Према томе, можда би развоју савременог југословенског права највише одговарало да се спорови поводом ових уговора решавају по општим правилима о облигацијама и уговорима, а само изузетно по посебним правилима, уколико су она посебно законом прописана. На тај начин у ствари би се за набављачке уговоре поводом покретних ствари, предузимачких уговора поводом непокретности као и уговора о јавним радовима, превозу и другим услугама, само и даље потврдила досадашња судска пракса наших привредних судова, која све спорове решава по општим правилима о облигацијама и уговорима и Општим узансама. Уколико у овим споровима има потребе за вођењем спора о законитости каквог управног акта који је донет у вези са закључивањем оспореног уговора, овај би се спор решавао као претходно питање или од стране надлежног суда за решавање управних спорова ако је то законом изричито прописано или у осталим случајевима, од суда опште надлежности који решава сам спорни уговорни однос. Можда је ово решење најцелисходније и највише одговара потребама наше праксе.

У вези са уговорима које закључују друштвено-политичке заједнице и радне организације које врше јавна овлашћења било би можда целисходно расправити да ли се у тим случајевима може увек водити принудно извршење. По пресуди Врховног привредног суда (Сл. 1579 од 22. јула 1969. године) ограничава се решење о дозволи извршења против општине, сматрајући да се мора оставити један део средстава који би јој омогућно обављање њених основних јавних функција (Правни живот, 1969, бр. 10, стр. 89—91).

С друге стране, било би такође целисходно расправити да ли је код јавног надметања поводом уговора које закључују држава, општине и радне организације које врше јавна овлашћења циљ постићи најнижу цену или наћи најсигурнијег и најповољнијег уговорача не само по цени коју нуди, већ и по гаранцији коју пружа о својој солидности, јер цена приликом закључивања уговора не би смела штетно утицати на само извођење радова.

Подвргавање управе праву морало би не само представљати правни систем који одговара потребама стварности већ би неопходно морало обезбедити и ефикасност рада управе као и ефикасну заштиту права грађана и радних организација. Стога је нужно да и уговори које закључују држава и радне организације које законом врше јавна овлашћења буду подвргнути праву, односно и ефикасној судској контроли и то, по правилу, по општим правилима о облигацијама и уговорима, јер је добро речено да је уговор једна одређена правна категорија. Наведене одредбе Скице за законик о облигацијама и уговорима коју је саставио проф. др М. Константиновић само могу допринети целисходном решењу овог питања јер предложене одредбе нису крута правила, већ су одраз савремених стандарда за решавање облигационих и уговорних односа у упоредном праву и одговарају потребама и захтевима нашег савременог друштва. Посебан је њихов значај баш у томе што широким стандардима омогућују „да еволуцију потреба живота прати еволуција права, без интервенције законодавца“ (66).

Др Драгаш Денковић

РЕЗЮМЕ

Административные договоры и обязательственные правоотношения трудовых организаций, осуществляющих общественную службу

Ввиду того, что в югославском праве существуют и трудовые организации, на основании закона осуществляющие общественную службу, т. е. наделенные известным кругом полномочий, автор подвергает рассмотрению вопрос — существуют ли в югославском праве специальные административные договоры. В поисках ответа на поставленный вопрос, он останавливается на развитии теории и на административных договорах в сравнительном праве. В начале он дает краткий обзор теории об административных договорах, как в буржуазных так и в социалистических странах, а затем — отдельно сравнивает указанные теории с югославской теорией и с югославским позитивным правом.

Автор указывает, что в отношении юридической природы административных договоров в сравнительной теории административного права отсутствует единого взгляда и что все отдельные концепции являются отражением исторического развития определенного общества или же отражением влияния на теоретиков права в отдельных странах определенной, в частности французской, теоретической концепции. Он подчеркивает, что историческое развитие югославского административного права до 1941 года тяготело к все большему введению административных договоров. В то

(66) М. Константиновић, *op. cit.* стр. 9.

же время, югославское социалистическое право не обнаруживает тенденций к введению особых административных договоров в качестве правила, а распространяет, как правило, общий режим договоров и на договоры, заключаемые государственным управлением, если законом специально не установлено иное. Такую же точку зрения занимает и судебная практика югославских хозяйственных судов. Поскольку в этих спорах появляется необходимость оценить законность акта управления, предшествовавшего договору, или же изданному в связи с договором, объявленным спорным, такой спор в югославском праве разрешался бы как предварительный вопрос. Автор подчеркивает, что указанный предварительный вопрос мог бы разбираться или судом, в компетенцию которого входит разбирательство административно-правовых споров в случаях, когда это специально предусмотрено законом, или же, в остальных случаях, общим судом, разбирающим спорные договорные отношения.

Автором подчеркивается, что в данном вопросе теория административного права в СССР, Польше и ЧССР отличается от югославского права. В указанных странах в теории права появляются тенденции к введению административных договоров, ибо тем самым в большей степени обеспечивается законность и защита прав сторон, так как споры по административным договорам решает суд. Если вопрос идет только об акте управления, создавшем обязательства для сторон, эвентуальные споры все еще разрешаются только в административном порядке, ибо, как правило, отсутствует административно-правовой спор, за исключением некоторого судебного контроля над определенными актами управления. Югославское право полностью подчиняет органы управления праву и судебному контролю, ибо суд может решать не только в административно-правовых спорах о законности изданных актов управления, но выносит решения и по спорам по поводу договоров, заключенных органами управления, которые, как правило, суд разбирает по общим положениям об обязательствах и договорах и общим узансами.

Автор подчеркивает, что положения Проекта закона об обязательствах и договорах, разработанные проф. Михаилом Константиновичем, могут лишь способствовать целесообразному разрешению данного вопроса в югославском праве, так как предложенные положения являются не застывшими, раз навсегда установленными нормами, представляя собой современный подход к регулированию обязательственных и договорных отношений в сравнительном праве и отвечают потребностям и требованиям современного югославского общества. Особое его значение заключается как раз в том, что широким подходом создана возможность эволюции права идти наряду с эволюцией потребностей жизни, вследствие чего отпадает необходимость во вмешательстве законодателя.

SUMMARY

Administrative Contracts and Obligation Relations of Working Organization Exercising Public Powers

Considering that in the Yugoslav law also exist working organizations performing public services on the ground of law, i. e. they have public powers, the author discusses whether there are in the Yugoslav law special administrative contracts. Trying to find the answer to this question, he is devoting attention to the development of the theory and to the administrative contracts in the comparative law. First, he gives a condensed review of the theory of administrative contracts, both in the bourgeois and socialist jurisprudence and secondly, he is specially comparing this theory with the Yugoslav juristic theory and the Yugoslav positive law.

The author points that there is not a common standpoint as to the legal nature of administrative contracts in the comparative theory of administrative law, and that all the individual concepts are a reflexion of the historical development of a particular society or of the influence of a particular theoretical concept, especially the French one, on the juristic theoreticians in individual countries. He stresses that the historical development of the Yugoslav law up to 1941 was in favour of introduction of the administrative contract. However, the Yugoslav socialist law does not show any tendency to institute special administrative contracts as a special legislation, but as a rule the general regime of contracts is applied to the contracts made by the administration, if not differently provisioned by law. In the practice of the Yugoslav economic courts the same standpoint is adopted. In as much as it proved necessary to contest legality of an administrative decision, that preceded the contract, or that was made with reference to the contested contract, this dispute would be settled in the Yugoslav law as a preliminary issue. The author insists that this preliminary issue could be settled either by the court competent for administrative suits, if expressly provisioned by law, or in other cases by the court of general jurisdiction that decides on the contested contract relation itself.

The author points that the theories of law in the USSR, Poland and Czechoslovakia differ in this matter from the Yugoslav jurisprudence. The tendency of the theory of the cited countries is to introduce administrative contracts, for in this way legality and protection of a party is better safeguarded in their law, since the court settles the disputes arising from administrative contracts. If only an administrative decision is involved, creating obligations for the parties, eventual disputes are still settled only within the administration, for as a rule there is no administrative suit, excepting some cases of judicial control of particular administrative decisions. The Yugoslav law entirely subjugates administration to the law and to the judicial review, for not only the courts competent to settle administrative disputes as to the legality of a final administrative decision, but also the disputes resulting from contracts made by administration are settled by the courts on the ground of rules valid for obligations and contracts and general usances.

The author points that The Outlines of the Law on Obligations and Contracts by Professor Mihailo Konstantinović could greatly contribute to the right solution of this issue in the Yugoslav jurisprudence, for the proposed prescriptions are not rigid rules, but the result of modern standards for solving obligation and contract relationships in the comparative law and for meeting the requirements and demands of the modern Yugoslav society. Their particular importance is in fact their extensive standards providing that evolution of the requirements of life be accompanied by the evolution of law, without legislator's interventions.

RÉSUMÉ

Les contrats administratifs et les rapports d'obligation des organisations de travail qui exercent les pouvoirs publics

L'auteur signale que sur la question de la nature juridique des contrats administratifs dans la théorie comparée du droit administratif l'accord n'est pas réalisé et que toutes les diverses conceptions à ce sujet sont le reflet de l'évolution historique de la société déterminée ou de l'influence de la conception théorique déterminée, en particulier de la conception française, sur les théoriciens du droit dans les différents pays. Il a souligné que l'évolution historique du droit administratif yougoslave jusqu'en 1941 s'est de plus en plus dirigée dans le sens de l'introduction du contrat administratif. Cependant, le

droit socialiste yougoslave ne manifeste pas la tendance vers l'introduction des contrats administratifs spéciaux en tant que règle, mais, normalement, le régime général des contrats est appliqué aussi aux contrats qui sont conclus par l'administration pour autant qu'il n'est pas prévu différemment par la loi. C'est l'attitude qui a été prise jusqu'à présent dans la pratique judiciaire des tribunaux économiques yougoslaves. En cas que la nécessité s'impose d'avoir recours dans ces litiges au contentieux administratif sur la légalité de l'acte qui a précédé au contrat ou qui a été adopté en relation avec le contrat contesté, ces litiges seraient réglés en droit yougoslave en tant que question préalable. L'auteur fait remarquer que cette question préalable pourrait être réglée soit par le tribunal compétent pour le règlement du contentieux administratif, s'il en est ainsi prévu expressément par la loi ou, dans les autres cas, par le tribunal ordinaire qui est compétent pour le règlement du rapport contractuel même.

L'auteur a souligné que la théorie du contentieux administratif en U.R.S.S., en Pologne et en Tchécoslovaquie sur cette question diffère du droit yougoslave. Dans les pays mentionnés apparaît dans théorie du droit la tendance vers l'introduction des contrats administratifs car de cette façon dans leur droit est mieux assurée la légalité et la protection des droits des parties, parce que les différends relatifs aux contrats administratifs sont réglés par le tribunal. Si seul l'acte administratif qui crée les obligations pour les parties est en question, les différends éventuels sont toujours réglés exclusivement dans le cadre l'administration, car, en règle générale, il n'y a pas de contentieux administratif, sauf exceptionnellement certains contrôles judiciaires sur les actes administratifs déterminés. Le droit yougoslave soumet entièrement l'administration au droit et au contrôle judiciaire car la tribunal peut non seulement statuer dans le contentieux administratif sur la légalité des actes administratifs définitifs, mais aussi les litiges qui se rapportent aux contrats que l'administration a conclus sont réglés par le tribunal, normalement, selon les règles générales sur les obligations et les contrats et les Usances générales.