

НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Београду од 29. фебруара 2016. године одређена је Комисија за преглед и оцену докторске дисертације кандидата **мр Дражена Миљића** под насловом **„Управни уговор и области његове примјене“**, у саставу: проф. др Стеван Лилић, проф. др Добросав Миловановић и проф. др Марко Давинић.

Пошто је пажљиво прегледала докторску дисертацију, Комисија има задовољство да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду поднесе следећи

ИЗВЕШТАЈ

I Основни подаци о кандидату и дисертацији

а) Основни подаци о кандидату

Дражен Миљић рођен је 6. августа 1985. године у Бањој Луци, где је стекао основно и средње образовање. Правни факултет Универзитета у Бањој Луци уписао је школске 2004/05. године и на њему је дипломирао 20. јануара 2009. године. За време студирања волонтирао је у Народној скупштини Републике Српске радећи у Одбору за науку, културу и образовање. Учествовао је у изради неколико законских аката из области основног и средњег образовања и омбудсмана.

После завршених основних студија уписао је магистарске студије на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци школске 2008/2009. године.

Магистарски рад под називом „Јавно-приватно партнерство у праву Републике Српске и перспективе развоја ове правне институције“ одбранио је 22. јануара 2011. године под менторством проф. др Мирјане Рађеновић, редовног професора Правног факултета у Бањој Луци.

После завршених основних студија, радио је као стручни сарадник за опште правне послове у МКД „Синергијаплус“ д.о.о. Бања Лука. Након тога запослио се у Ректорату Универзитета у Бањој Луци као стручни сарадник за опште правне послове, а од 14. априла 2014. године ради на радном месту секретара Правног факултета Универзитета у Бањој Луци.

Учествовао је на неколико домаћих и међународних семинара. Говори енглески језик.

До сада је објавио два рада у вези са одабраном темом докторске дисертације:

- 1) *„Управни уговор као механизам модерног управног дјеловања“*, Правна ријеч, број: 27/11, година VIII, 2011, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, стр. 411- 425.
- 2) *„Правно дејство управног акта“*, Модерна управа, часопис за управно-правну теорију и праксу, број 5-6, година 2011, Бања Лука, стр. 49-57.

б) Основни подаци о дисертацији

Докторска дисертација **мр Дражена Миљића „Управни уговор и области његове примјене“** одобрена је 23. априла 2013. године, а за коменторе су одређени проф. др Стеван Лилић и проф. др Марко Давинић. Кандидат је предао текст који обухвата: увод, 6 поглавља и закључак. Дисертација има 371 страну са 1225 фуснота, текст је прореда 1.5, фонт *Times New Roman* и А4 формата. Дисертација је сачињена у складу са универзитетским стандардима, односно садржи: насловну страну (преведена на енглески), страну са информацијама о менторима и комисији, страницу захвалности, стране са подацима о докторској дисертацији - наслов докторске дисертације и резиме (преведен на енглески), садржај текста по поглављима, литературу (30 страна), биографију кандидата и пратеће изјаве (о ауторству, истовестности штампане и електронске верзије докторског рада и изјава о коришћењу). Дисертација је израђена на основу проучавања обимне грађе која обухвата домаће и стране релевантне радове, значајан број домаћих и страних

закона, других прописа и докумената, публикација међународних институција и домаћих и страних судских одлука.

II Предмет и циљ дисертације

Предмет докторске дисертације представља истраживање правног института управног уговора, са посебним освртом на области његове примене, однос са другим правним актима, његову правну природу, као и основна обележја и специфичности овог савременог облика управног поступања. Предмет истраживања усмерен је на изучавање различитих модела управног уговора у упоредном праву, као средства сарадње јавне управе и приватног сектора, а све у циљу остваривања јавног интереса. У дисертацији се посебан акценат ставља на однос уговорних страна, како би се овај правни институт правилно разумео и то на начин који одговара његовој правној природи. Иако се у прописима и стручној литератури однос јавне управе и приватног сектора различито приказује, у дисертацији се тежи проналажењу заједничких елемената који би важили за управне уговоре у свим правним системима. Овакав приступ нема за циљ да поједностави и створи јединствен концепт управног уговора, већ напротив, да допринесе правилном разумевању овог института. У прилог томе, кандидат настоји да докаже да овај институт треба прилагодити потребама сваке државе истицањем његових посебности приликом законског нормирања. Једино на такав начин могуће је остварити пун потенцијал управног уговора, односно задовољити јавне потребе, интересе уговорних страна и грађана.

Предмет докторске дисертације представља изучавање управног уговора, као најсложенијег и најделикатнијег инструмента савременог управног деловања. Ова теза се нарочито доказује следећим чињеницама: (а) разлог његовог настанка и примене се објашњава нужношћу управе да се избори са задацима који се до сада нису могли решити традиционалним облицима управног поступања; (б) као правни институт, он представља синтезу елемената јавног и приватног права, што је некарактеристично за управне односе којима се задовољавају виталне потребе друштва и државе; в) путем њега се настоји споразумно формирати врста управног, односно неравноправног односа; ц) важност управног уговора посебно добија на значају јер се путем њега задовољавају елементарне људске потребе у различитим друштвеним областима, а које се везују за изградњу саобраћајних инфраструктура (аутопутеви, мостови, тунели, набавка превозних средстава и др.), функционисање комуналних делатности (снабдевање водом за пиће, регулисање отпадних вода,

електрификација и сл.), пружање здравствених услуга (изградња, реконструкција и управљање здравственим објектима, пружање здравствених услуга, набавка савремене медицинске опреме и средстава за лечење пацијената) и другим делатностима од јавног интереса, као што су просвета, енергетика, пољопривреда и сл.; (в) путем управног уговора врши се трансфер управних овлашћења са јавног на приватни сектор, односно управни партнер се појављује као вршилац управних активности; (г) током испуњавања уговорних норми честа су позивања на правила приватног права, што отежава ситуацију за уговорне стране и судове као субјекте који решавају спорове произашле из њих, јер је управни уговор институт јавног права. У том смислу, он није хомоген правни акт, већ представља комбинацију различитих елемената и правних режима.

Управни уговор настаје сагласношћу воља уговорних страна али његове посебности указују да он прераста оквиру двостраног правног посла који се среће у облигационим односима. То је посебна врста правног односа чије се дејство не простире само на уговорне стране, већ и на трећа лица која немају статус саговорача. У том смислу, честе су ситуације у којима трећа лица трпе дејство уговорних норми. Такође, управа, као уговорна страна, поседује низ овлашћења којима се ствара неравноправан однос што одступа од принципа на којима се заснива уговорно поступање. То се нарочито огледа у праву надзора над извршењем уговорних норми, праву мењања одредби већ закљученог уговора од стране јавне управе, давању инструкција и смерница како да се реализује предмет уговора и сл. Овакав правни однос тражи другачије посматрање положаја уговорних страна, а од управе, као уговорне стране, далеко озбиљније, одговорније и свестраније понашање, које превазилази моделе поступања једног саговорача посматране из перспективе облигационих односа.

У том смислу, кандидат у докторској дисертацији успева да на оригиналан начин објасни уговорни однос који није постојао у домаћем правном систему (бар не у експлицитном облику), да га суштински и проблемски анализира и приближи домаћој јавности, будући да о њему није детаљније писано, посебно не у формату докторске дисертације или монографског рада. Такође, анализа природе управног уговора од великог је значаја за разумевање комплексности међудејства јавног и приватног права и функционисање јавних служби.

Након провере постављених хипотеза, кандидат закључује да је овај уговорни однос јавног и приватног субјекта сложен и да трпи дејство јавног интереса као крајњег циља управног поступања. Управни уговор ствара правни однос који тражи сарадњу уговорних страна, али понекад, посебно када наступе непредвиђене

околности, захтева једнострано наметање нових обавеза, које доводе до нарушавања баланса уговорених престација. У тим ситуацијама, интереси уговорних страна се остављају по страни како би се задовољио јавни интерес. Том приликом користе се сва дозвољена средства како би дошло до његовог испуњења. Употреба дозвољених овлашћења може бити различита и зависи од конкретне ситуације, а креће се у распону од стварања нових обавеза за управног партнера до одустанка од даљег испуњења уговорних престација.

Улога уговорних страна је дијаметрално различита, односно јавна управа има за циљ да обезбеди да уговорни однос оствари вредности које су уткане у уговорне норме, док приватни партнер настоји да својим капацитетима испуни уговорне обавезе уз правичну финансијску накнаду. Ипак, без обзира на побуде уговорних страна, јавни интерес доминира оваквим односом.

Управни уговор се заснива на посебном режиму *intuitu personae* јер се за саговорача јавне управе бира лице које, на основу претходно спроведеног поступка, поседује референце да обави одређени управни задатак. При томе, референце се одређују зависно од предмета уговора и односе се на искуство, вештине, технологу и људске ресурсе. У том контексту, обавезе из управног уговора се не могу уступити другим лицима јер би се на тај начин изиграла правила поступка који је претходио закључењу оваког уговора. Уколико би приватни партнер повредио уговорне норме, управа има овлашћење да сама преузме извршење уговорних обавеза, да нађе другог саговорача или да раскине овакав уговор. Велики део докторске дисертације посвећен је управо анализи специфичности улога уговорних страна.

Поред наведеног, циљ истраживања је одређивање улоге управног уговора у систему правних аката, посебно одређивање његовог места и функције у вези са другим актима управе. У том смислу, кандидат прави поређење са уговорима грађанског права, односно истражује које су то заједничке особине ових института, по чему се они разликују, шта је навело законодавца да створи посебну категорију уговора које закључује управа и сл. У систему аката управе, кандидат посебну пажњу посвећује поређењу управног уговора са управним актом, тражећи њихове заједничке особине али и оно што их разликује. Ова два института чврсто су повезана, с обзиром да управни акт често претходи закључивању управног уговора, мада нису искључене ни ситуације у којима се управни акт доноси након закључења управног уговора. Кандидат се у раду посебно осврнуо и на однос управног уговора са општим правним актима, пре свега законом и подзаконским актима управе.

Предмет дисертације обухвата и питање правне заштите уговорних страна у споровима насталим из управних уговора. У том контексту проучавани су различити правни модели судске заштите уговорних страна са циљем да се понуде најоптималнија рјешења за увођење овог института у правни систем Републике Србије.

III Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

Истраживање је засновано на следећим хипотезама: 1) управни уговор је посебан акт управе, самосталан институт који се разликује од управног акта и од уговора грађанско-правне природе; 2) одликује га неједнакост уговорних страна током трајања уговорног односа. Једнакост постоји само приликом давања сагласности на уговорене чинидбе; 3) управни уговор представља поље сарадње јавног и приватног сектора. Ако таква сарадња има за циљ задовољење јавног интереса, онда се не сме заснивати на равноправности, већ на односу субординације. Овакав однос надређености је највећи гарант остварења јавног интереса као крајњег циља управног уговора; 4) потребно је створити правне гаранције које ће допринети остваривању потенцијала управног уговор – обезбедити равноправно и транспарентно учешће свих субјеката приликом избора уговорне стране наспрам јавне власти; 5) потребно је, поред будућег Закона о општем управном поступку који ће у начелу дефинисати овај институт, низом других прописа, али и судском праксом и теоријским доприносом, развијати концепт управног уговора у позитивном праву; 6) неопходно је ускладити позитивно право Србије са актима Европске уније који регулишу област управних уговора; 7) доследном применом прописа и препознавањем подручја његовог деловања управни уговор доприноси развоју начела учешћа грађана у управним делатностима; 8) спор у вези са управним уговорима би требало решавати као спор пуне јурисдикције, тамо где околности појединог случаја пружају за то могућност.

Приликом израде предложене докторске дисертације коришћен је већи број различитих метода научног истраживања, од којих посебно издвајамо: историјскоправни, упоредноправни, догматски, логички и циљни метод.

IV Кратак опис садржаја дисертације

Прва глава дисертације посвећена је савременим управним изазовима и задацима који се пред управу постављају. У том контексту, посматра се дејство управног уговора као института који решава савремене управне задатке, односно степен његове ефикасности у отклањању проблема који се односе на недостатак стручности, финансијских и техничких средстава, што онемогућава администрацију да задовољи елементарне људске потребе у траженом квалитету и обиму. У оквиру овог поглавља посебна пажња је посвећена подели права на јавно и приватно и одређивању места управног уговора у наведеној деоби. Поред наведеног, прва глава се бави одређивањем управног уговора као једног од облика управне делатности. На крају, кандидат одређује место и улогу управног уговора као акта органа управе.

Друга глава дисертације бави се дефинисањем појма управног уговора. У њој кандидат анализира дефиниције овог института у две најзначајније школе управног уговора, односно у немачком и француском правном систему. Након упоредног приказа, покушавају се пронаћи заједнички елементи за све правне системе који познају институт управног уговора. У том контексту се анализирају следеће особине овог института: (а) управни уговор као двострани правни акт; (б) сложеност поступка закључивања управног уговора; (в) питање уговорних страна; (г) функционисање јавних служби као крајњи циљ управних уговора; (д) посебност правног режима; (е) форма управног уговора; (ж) правно дејство управног уговора; (з) извршност управног уговора; (и) доношење управних уговора у управним стварима; (о) његова зависност од потреба јавног интереса. У оквиру овог поглавља детаљно је описан и поступак закључивања управног уговора, процес испуњавања уговорних норми и начин решавања спорова насталих из управних уговора приказом решења из упоредног права. У овом делу пажња је посвећена и начелима која одликују наведене фазе управног уговора, правима и обавезама уговорних страна, као и дејству уговора на трећа лица која немају статус уговорних страна.

У *трећој* глави кандидат се бави упоређивањем управног уговора са уговором приватног права. У том смислу, пореде се два различита правна режима и то на основу следећих елемената: поступак настанка уговора, прихватање понуде за закључење уговора, кауза уговора, испуњавање уговора и престанак уговора. У овом поглављу се врши и поређење управног уговора са појединим врстама уговора приватног права и то са: именованим и неименованим, формалним и неформалним, једностраним и двостраним, теретним и добротним, комутативним и алеаторним, са уговорима са трајним и тренутним извршењем облигацијама, са

уговорима са споразумно утврђеном садржином и по приступу, оним закљученим *intuitu personae* и закљученим без обзира на својства личности. У овом делу дисертације кандидат анализира и општа начела уговорног права и њихову примену на управни уговор и уговор приватног права. Поред наведеног, у трећој глави је приказан институт управног аката, његово одређивање у упоредном и праву Републике Србије, као и кључна обележја у циљу стварања јасније слике о сличностима и разликама ових правних института. На крају овог поглавља приказане су и разлике између управног уговора и управног акта који се доноси по захтеву странке, као и теоријска схватања која су поистовећивала ове врсте аката управе.

Четврта глава садржи анализу управног уговора у упоредном праву. Посебна пажња је посвећена француском моделу и специфичностима које га одликују, и то: уговорним странама, односу између саговорача за време испуњавања уговорних норми, ванредним клаузулама, теорији једностране измене уговора у јавном интересу, теорији непредвидљивости, Државном савету као највишем управном суду који нема само улогу да решава спорове настале из управних уговора, већ и да попуњава правне празнине и креира нове институте у вези са управним уговором. У оквиру овог дела, анализирани су и правни системи који су управни уговор креирали по узору на француски модел. У том контексту обрађени су белгијски и аргентински правни систем управног уговора. Поред француског, у дисертацији је детаљно анализиран и управни уговор у немачком праву, праву Европске уније, затим у шпанском, италијанском, хрватском, македонском, али и англосаксонском правном систему. Кроз анализу упоредног права приказан је и историјски развој овог института и његов значај за наведене правне системе у решавању сложених управних проблема. Посебно су обрађени доприноси судске праксе, теорије управног права, као и конкретна законодавна решења. Широко упоредни приказ, између осталог, има за циљ да домаћој јавности представи недостатке које су имале друге државе, али и да опише позитивне резултате, како би у нашој земљи био креиран функционалан модел.

У *Петој* глави кандидат проучава поједине врсте управних уговора. У том контексту у раду је објашњена подела управних уговора у француском управном праву и то на уговор о јавним радовима, уговор о концесији јавне службе и уговор о јавно-приватном партнерству. Такође, у дисертацији су дефинисани и различити критеријуми поделе управних уговора у немачком правном систему. Поред наведеног, ово поглавље садржи анализу области примене управних уговора, односно подробен опис јавних служби као поља његовог деловања. Акценат се ставља на француско право где су јавне службе најразвијеније. У оквиру овог дела

кандидат описује теоријске погледе на појам јавне службе, утицај Државног савета на његово формулисање, као и приказ начела функционисања јавних служби.

Шеста глава посвећена је правном систему Републике Србије, односно испитивању (не)постојања управног уговора у домаћим правним прописима. У оквиру ове главе кандидат разматра теоријске ставове истакнутих теоретичара који су се бавили управним уговорима, али анализира и досадашње нацрте и предлоге закона који су представљали покушаје увођења овог института у позитивно право Републике Србије. Такође, кандидат даје осврт на одредбе о управном уговору у Предлогу закона о општем управном поступку Владе Републике Србије од 2. фебруара 2016. године, који је, накнадно, крајем фебруара исте године усвојила Народна скупштина Републике Србије, чиме је управни уговор стекао статус позитивно-правног института (након што је кандидат предао своју докторску дисертацију). На крају, кандидат даје своје виђење даљег развоја овог правног института у контексту његовог увођења у правни систем Републике Србије.

У *закључним разматрањима* кандидат износи резултате истраживања у односу на постављене хипотезе.

V Остварени резултати и научни допринос дисертације

Докторска дисертација мр Дражена Миљића „Управни уговор и области његове примјене“ представља значајан допринос науци управног права у Републици Србији. У питању је оригиналан и самосталан рад, који доприноси бољем разумевању сложеног института и уговорног односа који на основу њега настаје, анализираног кроз домаћу и међународну управну праксу. У вези са тим, кандидат успешно предлаже практична решења, чије би усвајање омогућило бољу примену управних уговора у позитивном праву Србије.

У домаћој науци управног права, управни уговори готово да нису били теоријски истраживани у монографској форми, што је за кандидата представљало озбиљан изазов, али и ограничење. Кандидат се стога у својим истраживањима углавном ослањао на одговарајућу упоредноправну литературу. За сваку похвалу је чињеница да је у раду у великој мери анализирана изворна француска и немачка правна литература, као доминантна за институт управног уговора, али и за теорију управног права уопште. Кандидат је, при томе, успео да кроз потврђене методе истраживања докаже валидност постављених хипотеза. Посебан допринос кандидат даје у анализи природе управних уговора, приказујући уговорни однос

који, због доминације јавног интереса, одступа од свих других модела уговора. Кандидат у раду инсистира и на посебном режиму управног уговора, који се огледа у синтези елемената јавног и приватног права, специфичном положаја уговорних страна, као и особеностима нормирања и развоја у упоредном праву. Таквим приступом, кандидат је успео да направи за теорију и праксу значајна разграничења између управних уговора, уговора грађанског права, као и других аката које доноси управа. Наравно, кандидат је заузео и одређене ставове који могу бити предмет оспоравања на темељу другачије аргументације.

Управни уговор се закључује у областима које су организоване као јавне службе, посебно у ситуацијама када држава не располаже довољним финансијским средствима, адекватном опремом, технологијом или људским ресурсима. У оваквим ситуацијама држава настоји да осигура посебну правну заштиту и да обезбеди за себе адекватна овлашћења како би се заштитио и реализовао јавни интерес, поред интереса сауговорача, који су по правилу моћне и богате корпорације. Због тога је анализа и боље разумевање овог правног института од немерљивог значаја за сваку земљу, посебно за Републику Србију као државу у транзицији.

Непосредно након предаје докторске дисертације, управни уговор је стекао статус позитивно-правног института у нашој земљи, на основу одредаба Закона о општем управном поступку. У том смислу, ова дисертација ће допринети развоју теоријских знања о управним уговорима, али и указати на могуће корекције у будућим законским текстовима, чиме се потврђује њен допринос теорији и пракси управноправне гране наше земље.

VI Закључак

На основу наведеног, Комисија је мишљења да је докторска дисертација **мр Дражена Миљића** под насловом „**Управни уговор и области његове примјене**“ урађена у свему према одобреној пријави, да је оригинално и самостално научно дело и да испуњава услове за јавну одбрану, те је стога слободна да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду упути

ПРЕДЛОГ

да прихвати позитивну оцену предметне докторске дисертације и одреди комисију за њену јавну одбрану.

У Београду, 20. априла 2016. године

Др Стеван Лилић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду
(у пензији)

Др Добросав Миловановић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

Др Марко Давинић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Београду