

Upravni ugovor u Nemačkom pravu

Xxxx, X.(2008) Upravni ugovor u nemačkom pravu, u *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva- Zbornik radova sa Savetovanja pravnika u Budvi*, Pravni život, Savez udruženja pravnika Srbije i Republike Srpske, vol. xx, br. x-x, Beograd, str. xx-xx, ISSN 0xxx-0xxx

I. Uvod

U pravnoj teoriji i praksi ovaj ugovor je najviše raspravljan, a time i uobličavan, u francuskom i nemačkom pravu. Ova dva modela imaju niz sličnosti ali i bitnih razlika. Na primer, jedna od razlika se uviđa još u samoj definiciji pojma: po francuskom pristupu, označava dvostrani pravni akt koji država (odnosno relevantni organ, javnopravno lice ili javnopravna korporacija)¹ zaključuje sa trećim licem (fizičkim, pravnim licem ili izvesnim državnim organom) radi realizacije nekog cilja od šireg društvenog interesa. Dakle, vidimo da francuska struja precizira da makar jedan od subjekata ugovarača uvek mora biti javni subjekt. Ugovor koji je sklopljen između dva subjekta privatnog prava ne može biti definisan kao upravni ugovor. Takođe, pored karakteristичnog javnog subjekta, i sam cilj upravnog ugovora je veoma specifičan i bitan je element određivanja same prirode ugovora. Cilj mora biti usmeren prema širem, opštem društvenom interesu².

Po nemačkom modelu, radi se o posebnoj vrsti ugovora kojim se na osnovu saglasnosti volja strana ugovornica stvaraju, menjaju ili ukidaju javnopravni odnosi. Sama definicija ne sadrži preciznije određenje samih ugovornih strana, iz čega se može tumačiti da obe strane ugovornice mogu biti i samo privatnopravni subjekti³. Međutim, u duhu Zakona o upravnom postupku u celosti, a posebno članova 1 i 9, vidimo da se i nemački zakonodavac na neki način opredeljuje za varijantu da jedna strana ugovornica treba da bude javna vlast⁴.

Za razliku od upravnog akta, kao tipične pravne forme uobličavanja delatnosti uprave koja se manifestuje u jednostranom odlučivanju u konkretnom slučaju, upravno pravni odnos zasnovan na upravnom ugovoru nastaje saglasnošću dve volje ili više volja. Saglasnošću tih volja definisana su osnovna prava i obaveze iz konkretnog upravnog odnosa, i sve strane

¹ Xxxxx, X.: „Upravni ugovori- obeležja, vrste i razvoj“, Pravni život, br.xx-xx. Beograd, 1993

² Kod ugovora građanskog prava, cilj ugovora je ostvarenje međusobnih interesa strana ugovornica, čak i onda kada je jedna od tih strana država.

³ Xxxx, X.: „Pravna priroda upravnih ugovora“, Pravni život, br. xx-xx, Beograd, 1993; U švajcarskom pravu, pojam upravnog ugovora je takođe određen preko samog predmeta ugovora- regulisanje konkretnog upravnopravnog odnosa, na osnovu saglasnih izjava volja dva ili više pravna subjekta; vidi: Häfelin U., Müller G., Uhlmann F.: „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 5. Aufl., Schulthess Verl., Zuerich, 2006

⁴ Za opširnije vidi poglavlje II „Pojam i vrste upravnih ugovora u nemačkom pravu“ ovog rada

ugovornice su dužne da ostvaruju svoje obaveze koje proističu iz ugovornih klauzula. Načelno, obaveze su lične prirode, pa se samo izuzetno mogu prenositi na druga lica. Jedno od karakterističnih prava iz upravnog ugovora, koji se sklapa između javnog i privatnog subjekta, je pravo na ubiranje novčane dobiti po osnovu realizacije ugovora, što u stvari predstavlja njegovu vrednosnu dobit, koja je i bila motiv zasnivanja ugovornog odnosa⁵.

II. Pojam i vrste upravnih ugovora u nemačkom pravu

A. Pojam

Upravni ugovor (nem. *Verwaltungsvertrag*) se u nemačkom pravu naziva još i *verwaltungsrechtlicher / oeffentlichsrechtlicher Vertrag*, odnosno u prevodu upravnopravni / javnopravnu ugovor. Kao jedan od važećih pozitivnopravnih instituta upravnog prava, regulisan je još 1976. godine u okviru Zakona o upravnom postupku (*Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*)⁶. Time je njegov značaj pravno-formalno priznat, a u praksi znatno raste učestalost njegove upotrebe u regulisanju sve brojnijih upravnopravnih odnosa. Jedan od razloga ove učestalosti je i činjenica da oblast primene upravnih ugovora prevazilazi granice upravnopravnih odnosa koji mogu biti regulisani upravnim aktom, kao jednostranom izjavom volje. Karakterističan primer je situacija kada je neophodno zasnovati i regulisati konkretan odnos između dva organa uprave, koji su izjednačeni u hijerarhijskom smislu i ni jedan ne može svoju volju nametnuti drugom. Ovde dolazi do izražaja uloga upravnog ugovora, koji se sklapa na osnovu saglasnosti volje oba subjekta⁷.

Pojam javnopravnog / upravnopravnog ugovora je, u članu 54 Zakona o upravnom postupku (*VwVfG*), definisan kao posebna vrsta ugovora, kojim stvaraju, menjaju ili ukidaju javnopravni odnosi⁸. Dakle, specifična priroda ovog ugovora primarno je određena samom specifičnošću njegovog predmeta, koji se faktički određuje na osnovu sadržine samog ugovora. Ovaj ugovor postoji ukoliko se konkretnim ugovorom zasnivaju i preuzimaju prava i obaveze

⁵ Tipičan primer u prilog ovim navodima je ugovor o koncesiji

⁶ Konkretno, osnovna načela i elementi upravnih ugovora regulisani su u okviru poglavlja IV, članovima 54-61 nemačkog Zakona o upravnom postupku. Prema članu 62 Zakona, u pogledu upravnih ugovora subsidijarno se primenjuju i ostale odredbe Zakona (kao npr. član 3 o mesnoj nadležnosti organa uprave i sl.), kao i relevantne odredbe Građanskog zakonika (*Bürgerliches Gesetzbuch – BGB*), ukoliko se utvrdi postojanje neophodnih preduslova za povlačenje zakonske analogije u konkretnom slučaju; vidi: *Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.5.1976, BGB I, S. 1253*; Gurlit: „*Verwaltungsvertrag und Gesetz*“, *Juristische Ausbildung - Jura*, 2000 i isti autor, „*Grundlagen des Verwaltungsvertrages*“, *Jura*, 2001

⁷ Battis, U.: „*Allgemeines Verwaltungsrecht*“, 3. Aufl., 2002; Bartscher: „*Der Verwaltungsvertrag in Behördenpraxis*“, 1997

⁸ Član 54 Zakona o upravnom postupku / *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* vom 25.5.1976, *BGB I, S. 1253*

javnopravnog karaktera⁹. Poteškoće u jasnom definisanju prirode ugovora, kao javnopravnog ugovora javljaju se samo u slučajevima kada je priroda obaveze „neutralna“. U ovakvim slučajevima mora se tumačiti sam cilj ispunjenja ugovorne obaveze i sveopšti karakter konkretnog ugovora¹⁰.

Po samoj prirodi, svaki ugovor predstavlja saglasnu izjavu volja dva (ili više) subjekta prava kojom se postiže neko pravno dejstvo. Ovo je opšti pojam ugovora u komparativnom pravu, svojstven svim granama prava u kojima je ugovor zastupljen¹¹ i utemeljen na dva osnovna načela savremenog ugovornog prava – načelima slobode ugovaranja i konsensualizma. Upravni ugovor je samo onaj kojim se saglasnom izjavom volja regulišu javnopravni odnosi. Ukoliko bismo prethodno pomenutu definiciju iz člana 54 Zakona o upravnom postupku tumačili „izolovano“ od ostatka zakonskog teksta, mogli bismo veoma lako shvatiti da se ova vrsta ugovora može sklopiti kako između javnopravnih subjekata (ili javnopravni-privatnopravni), tako i samo privatnopravnih. Međutim, na osnovu navoda iz člana 1 VwVfG, u vezi sa javnopravnim ovlašćenjima organa državne uprave¹² i navoda iz člana 9 VwVfG, u vezi sa definicijom pojma upravnog postupka, proizlazi da se pod upravnim ugovorom smatra pre svega ugovor:

- koji je regulisan propisima upravnog prava
- čiji predmet je regulisanje upravnopravnih odnosa
- kojim se zasnivaju upravno pravna ovlašćenja i obaveze
- čija je jedna strana ugovornica subjekt javne vlasti¹³.

Režim upravnopravnog ugovaranja između privatnopravnih subjekata nije neposredno regulisan Zakonom o upravnom postupku, ali je zato čitav niz javnopravnih ugovora koji se zaključuju između privatnopravnih subjekata regulisan normama različitih pojedinačnih

⁹ Krebs: „Grundfragen des oeffenrechtlichen Vertrages“, in: Ehlers / Krebs (Hg.): „Grundfragen des Verwaltungsrechts und Kommunalrecht, 2000

¹⁰ Tipičan primer je obaveza plaćanja novčanog potraživanja, koja može biti privatnopravnog ili javnopravnog karaktera. Ukoliko je građanin dužnik ove obaveze, a plaćanje se odnosi na naknadu korišćenih usluga organa državne vlasti, radi se o upravnopravnom ugovoru.

¹¹ Ugovor se javlja u: obligacionom, porodičnom, naslednom, stvarnom, upravnom, radnom, socijalnom, međunarodnom pravu; vidi: „Perović, S.: „Obligacionom pravo“, Beograd, 1990

¹² Članom 1 je određeno da se Zakonom o upravnom postupku regulišu osnovne nadležnosti i delatnosti javnih vlasti, odnosno međusobna saradnja organa državne uprave i saradnja ovih organa sa ostalim nosiocima upravnih ovlašćenja.

¹³ Kopp; Ramsauer: „VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar“, 9. Aufl., C.H. Beck Vrlg, Muenchen, 2005

zakona¹⁴, koje dalje mogu, izričito ili konkludentno, da upućuju na primenu člana 54 Zakona o upravnom postupku.

B. Vrste upravnih ugovora

Imajući pred sobom tekst nemačkog Zakona o upravnom postupku, primetićemo da ni jedna od zakonskih normi koje se tiču upravnih ugovora ne sadrži numerus clausus njihovih osnovnih tipova. Međutim, u nemačkoj pravnoj doktrini dominira podela upravnih ugovora na koordinacionopravne i subordinacionopravne. Pored nje, postoje još dve moguće klasifikacije: jedna, izvedena iz podele ugovora građanskog prava na: obligatorne i dispozitivne ugovore (Verpflichtungs- i Veruegungsvertraege), i druga (jedina izričito definisana) naznačena u članovima 55 i 56 teksta Zakona o upravnom postupku - na ugovor o nagodbi (Vergleichsvertrag) i ugovor o trampu / razmeni (Austauschvertrag)¹⁵.

1. Koordinacionopravni i subordinacionopravni upravni ugovori –

Podela na koordinacionopravne i subordinacionopravne upravne ugovore izvedena je iz prirode odnosa koji postoji između strana ugovornica. Iz navoda člana 54 Zakona o upravnom postupku ova podela se jasno razaznaje, ali bez izričite upotrebe samih termina koordinacionopravni i subordinacionopravni¹⁶.

Koordinacionopravni su ugovori koji se sklapaju između subjekata, koji su po svojoj pravnoj snazi i položaju međusobno ravnopravni. Najčešće su to dva javnopravna subjekta, odnosno nosioci upravne vlasti. Međutim, iako je ravnopravnost strana ugovornica uobičajen „znak“ prepoznavanja ove vrste ugovora, on nije i apsolutan i jedini. Znatno izvesniji pokazatelj koordinacionopravnog karaktera je činjenica da u pogledu samog predmeta ugovora ni jedna strana ugovornica nije u nadređenom položaju u odnosu na drugu (neovisno o tome da li je ugovor sklopljen isključivo između nosilaca javnih vlasti ili javne vlasti i građana, ili čak samo

¹⁴ Primer javnopravnog ugovora koji se između privatnopravnih subjekata zaključuje u saobraćajnog prava je ugovor o preuzimanju obaveza u pogledu obezbeđenja saobraćajne bezbednosti ili održavanja čistoće na ulicama, vidi: Kopp; Ramsauer: „VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar“, 9. Aufl., C.H. Beck Vrlg, Muenchen, 2005

¹⁵ Schmidt, R.: „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 11. Aufl., Grasberg, 2007

¹⁶ Kopp; Ramsauer: „VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar“, 9. Aufl., C.H. Beck Vrlg, Muenchen, 2005

između privatnopravnih subjekata). Svrha postojanja ovog tipa ugovora je da se regulišu izvesni upravnopravni odnosi, koji nisu mogli biti regulisani upravnim aktom¹⁷.

Suboordinacionopravni ugovori, sa druge strane, predstavljaju upravne ugovore sklopljene između subjekata koji stoje u „podređeno-nadređenom“ odnosu. Reč je o upravnim ugovorima između građana i javnih vlasti, najčešće zastupljenih u oblasti građevinarstva i građevinskog prava¹⁸. Analizirajući stanje u praksi, izvodi se zaključak da je unutar samih suboordinacionopravnih ugovora moguće definisati podelu na osnovu kriterijuma postojanja ili nepostojanja uzajamne veze između samog ugovornog posla i nekog upravnog akta. Naime, razlikujemo ugovore koji obavezuju na donošenje izvesnog upravnog akta (pripremaju „teren“ za donošenje upravnog akta), one koji predstavljaju zamenu nekom upravnom aktu i ugovore koji ne stoje ni u kakvoj direktnoj vezi sa nekim upravnim aktom.

U poslednje vreme, u teoriji se sporadično govori i o jednoj dodatnoj, trećoj kategoriji upravnih ugovora – tzv kooperacionopravnim ugovorima¹⁹. U ovom trenutku se ipak čini da pretežan broj teoretičara još uvek sa skepticizmom razmatra ovakav stav, argumentujući da nema smisla teorijski klasifikovati i treću kategoriju na osnovu identičnih kriterijuma. Ova vrsta ugovora može postati deo prakse jedino ukoliko se zakonodavac opredeli da je izričito formuliše u okvirima samog zakonskog teksta. Do tada, kooperacionopravni upravni ugovori ostaju modalitet unutar grupe koordinacionopravnih ugovora.

2. Obligatorni i dispozitivni ugovori

U duhu doslovnog prevoda sa nemačkog na srpski jezik, govorimo o podeli na obligatorne i dispozitivne ugovore. Ona u suštini ne predstavlja ništa drugo do tradicionalnu podelu ugovora na dvostrane i jednostrane ugovore, koja dominira u građanskom pravu, ali se može primeniti i u pogledu upravnih ugovora. Obligatorni ugovor (Verpflichtungsvertrag) postoji kada se jedna ili obe strane ugovornice obavežu na ispunjenje konkretnog učinka, na osnovu čega druga ugovorna strana ujedno stiže i pravo da od suprotne strane zahteva ispunjenje preuzetih obaveza. Dakle, reč je o dvostranom ugovoru, koji karakteriše uzajamnost prava i obaveza, odnosno gde se svaka strana ugovornica istovremeno javlja i kao poverilac i kao dužnik. Sa druge strane, dispozitivni ugovor (Verfuegungsvertrag) se sastoji u obavezi

¹⁷ Na primer, koordinacionopravni ugovor je ugovor koji dve opštine sklope u vezi sa održavanjem zajedničke pogranične reke

¹⁸ Takođe, o ovakvom tipu ugovora govorimo i u slučajevima ugovora o korišćenju javnih preduzeća ili odobravanju i isplati subvencija; za opširnije vidi: Maurer; Bartscher: „Die Praxis des Verwaltungsvertrags im Spiegel der Rechtsprechung, 2. Auflg., 1997

¹⁹ Ziekow, J.; Siegel, T: „Entwicklung und Perspektiven des Rechts des oeffentlich-rechtlichen Vertrages“, Verwaltungsarchiv (VerwArch), 2003

jednostranog ispunjenja kako ugovornih, tako i zakonskih ili na drugi način zasnovanih obaveza²⁰. Vidimo da je reč o jednostranom ugovoru, kojim se stvara jedna ili više obaveza ali samo za jednu ugovornu stranu. Nema uzajamnosti prava i obaveza, već je jedna strana isključivo titular prava a druga obaveza.

Tumačenjem člana 54 nemačkog Zakona o upravnom postupku u duhu pomenute klasifikacije, dolazimo do upravnopravnih pojmova prethodno definisanih ugovora²¹:

- a) Verpflichtungsvertrag bi bio svaki ugovor na osnovu kog se javna vlast obavezuje na realizaciju nekog učinka, između ostalog i donošenje konkretnog upravnog akta;
- b) Verfügeungsvertrag bi bio ugovor, na osnovu kog javna vlast neposredno poduzima (ispunjava, realizuje) konkretan učinak- npr. izdaje dozvolu ili odobrava korišćenje u posebne svrhe.

3. Ugovor o nagodbi (Vergleichsvertrag) i ugovor o trampu / razmeni (Austauschvertrag)

Podela na ugovore o nagodbi i ugovore o trampu / razmeni izričito je definisana i pravno uokvirena u članovima 55 i 56 nemačkog Zakona o upravnom postupku (VwVfG). Iz navoda člana 55 VwVfG²², tumačimo da je svrha ugovora o nagodbi (Vergleichsvertraga) razrešenje nekakvog konflikta putem činjenja uzajamnih ustupaka, a ne striktno uzajamno ispunjenje ugovornih obaveza, tj ugovoreni učinaka. Dakle, osnovne pretpostavke za mogućnost nastanka ovog tipa ugovora su: a) da konkretan konflikt proističe na osnovu realno postojećih neizvesnih okolnosti slučaja ili izvesnih pravnih nedoumica; b) da se razrešenje konflikta ne može postići bez znatnih troškova i c) da su sve ugovorne strane spremne na pružanje uzajamnih ustupaka²³.

Ugovor o trampu / razmeni (Austauschvertrag) je vrsta tzv dvostranog ugovora, na osnovu kog obe ugovorne strane bivaju titulari uzajamnih prava i obaveza. Prema definiciji člana 56 VwVfG, radi se o ugovoru kojim se jedna strana obavezuje na realizaciju nekog učinka, ali

²⁰ Butterwege, G.: „Verwaltungsvertrag und Verwaltungsakt“, Duncker&Humboldt Vrlg., 2001

²¹ Kopp; Ramsauer: „VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar“, 9. Aufl., C.H. Beck Vrlg, Muenchen, 2005

²² Prema definiciji člana 55, „Der Vergleichsvertrag ist eine Vereinbarung durch die eine bei verstaendiger Wuerdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird“

²³ Erfmeyer: „Die Besitigung einer Ungewissheit ueber den Sachverhalt durch Abschluss eines Vergleichsvertrags“, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 1998

istovremeno stiće pravo da zahteva ispunjenje korelativnog učinka od druge strane. Dakle, osnovna karakteristika ove vrste upravnog ugovora je uzajamnost obaveza, tj ugovorenih učinaka. Sama ova uzajamnost obaveza takođe mora imati karakteristična obeležja, kako bi se podvela pod ključni element ugovora o trampu / razmeni (Austauschvertraga)²⁴: a) uzajamni učinci moraju biti usmereni u pravcu realizacije ugovorenog cilja; b) moraju služiti ostvarenju javnih interesa i c) moraju biti primereni i celishodni.

III. Upravni akt i upravni ugovor

Osnova odnosa upravnog akta i upravnog ugovora u nemačkom pravu formulisana je u samim navodima člana 54 VwVfG. Naime, izričito je dozvoljeno da „javnopravni ugovor može zameniti donošenje upravnog akta“, i to bez ikakvog specijalnog zakonskog ovlašćenja, sve dok je ugovor sastavljen u dozvoljenoj formi²⁵. Tumačenje ove odredbe može ići u dva smera: da se upravni ugovor i upravni akt definišu kao dva potpuno različita i odvojena pravna instituta, ili da se upravni ugovor shvati kao posebna vrsta upravnog akta – upravni akt koji nije rezultat jednostrane izjave volje javne vlasti, već se donosi uz saglasnost adresata²⁶.

A. Osnovne razlike

Upravni ugovor je, isto kao i upravni akt, oblik upravnopravnog regulisanja konkretnog slučaja, kojim se proizvode izvesni upravnopravni efekti. Iz ovog razloga su i jedan i drugi definisani kao „akti kojima se okončava upravni postupak“²⁷. Oba postoje u granicama javnog prava, „izazivajući spoljne upravnopravne posledice na pojedinačne životne događaje i sa njima povezane, šire pojave“²⁸.

Nasuprot zajedničkih odlika, postoji i ključna razlika između ova dva akta – manifestuje se u načinu, odnosno metodu njihovog ostvarivanja. Upravni akt se donosi na osnovu jednostrane volje javne vlasti, dok je za nastanak upravnog ugovora neophodna saglasnost javne vlasti i građana. Drugim rečima, osnovni atribut upravnog akta je njegova jednostranost, nasuprot dvostranosti upravnog ugovora. Sama ova razlika je više nego dovoljna da utiče na, ne samo

²⁴ Maurer, H.: „Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., Beck Vrlg, Muenich, 2006

²⁵ Kopp; Ramsauer: „VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar“, 9. Aufl., C.H. Beck Vrlg, Muenchen, 2005

²⁶ Vodinelić, V.: „Upravni ugovor – između prihvatanja i odbijanja“, Pravni život, br. 11-12/1993

²⁷ Član 9 nemačkog zakona o upravnom postupku (VwVfG)

²⁸ Tomić, Z.: „Pravna priroda upravnih ugovora“, Pravni život, br. 11-12 / 1993

sasvim drugačiji pojavni oblik upravnog ugovora u odnosu na upravni akt, već i da obeleži znatnu različitost pravnih posledica koje proizvodi, odnosno koje ga karakterišu²⁹.

B. Razgraničenje od upravnog akta koji iziskuje saglasnost adresata

Pored „redovnih“ upravnih akata, koji se donose na osnovu isključive jednostrane volje nadležnog organa, u nemačkom pravu postoje i upravni akti koji moraju biti doneti jedino uz postojanje saglasnosti subjekata na koje se odnose. Po pravilu, ta saglasnost se izražava samim činom podnošenja zahteva za donošenje upravnog akta, ali postoje i drugi načini za njeno obelodanjivanje. U svakom slučaju, ovako donet upravni akt, pos svojoj prirodi ostaje jednostrana izjava volje nadležnog organa javne vlasti. Zahtev za postojanjem saglasnosti adresata, nema za cilj da njegovu volju uključi u proces zajedničkog, usaglašenog odlučivanja (kao što je slučaj kod sklapanja upravnog ugovora), već da se izbegne situacija donošenja upravnog akta kojim se adresatu nameće nešto što one ne želi³⁰.

Postojanje saglasnosti volje privatnopravnog subjekta (građana) je uslov nastanka i postojanja upravnog ugovora, dok je izražavanje saglasnosti u pogledu konkretnog upravnog akta uslov njegove zakonitosti. Drugim rečima, izostanak saglasnosti u pogledu upravnog ugovora onemogućava sam njegov nastanak, dok u pogledu upravnog akta, izostanak saglasnosti adresata čini takav akt nezakonitim i spornim.

Često teško na prvi pogled ustanoviti da li je konkretan slučaj rešen na osnovu upravnog akta ili ugovora. Ovo se ustanovljava utvrđivanjem jedne činjenice: ako privatnopravni subjekt (građanin) imao uticaja na uobličavanje sadržine samog pravila - tada se radi o upravnom ugovoru, a ukoliko se njegovo učešće u postupku svodilo na davanje ili uskraćivanje saglasnosti radi osnaživanja / sprečavanja donošenja pravila u konkretnom slučaju, tada je reč o upravnom aktu.

C. Upravni ugovor i izjava o obavezivanju ili prihvatanju nadležnog organa

Interesantno je ukazati na paralelu koja se može povući između obligatornog / dvostranog ugovora (Verpflichtungsvertrag) i izjave o prihvatanju ili obavezivanju nadležnog organa. U oba slučaja, nadležni organ javne vlasti se obavezuje na konkretno činjenje, ne činjenje ili

²⁹ Ovde se prvenstveno misli na: pravno izjednačen položaj, tj snagu strana ugovornica, uzajamnost prava i obaveza, posledice kršenja ugovornih obaveza, mogućnost raskida ugovora usled promjenjenih okolnosti, i sl.

³⁰ Butterwege, G.: „Verwaltungsvertrag und Verwaltungsakt“, Duncker&Humbolt Vrlg., 2001

uzdržavanje, s tim što u slučaju ugovora postoji uzajamnosti pomenutih korelativnih delanja i na strani drugog subjekta ugovora, a u slučaju izjave, jednostrano se obavezuje samo nadležni organ javne vlasti.

IV. Zaključak

Komparativne analize ukazuju da je težnja ka što većoj fleksibilnosti u radu i procedurama unutar upravnih sistema, već duže vremena jedan od dominantnih trendova u najvećem broju država. Iako konceptualno veoma različiti, upravni sistemi pojedinačnih država imaju i neka zajednička svojstva. Pre svega, sve ih odlikuje svojstvo izraženije rigidnosti pravila za obavljanje upravnih delatnosti u odnosu na delatnosti ostalih organa državne vlasti, a zatim im je svima svojstveno da neprekidno i intenzivno tragaju za adekvatnijim, građanima prijemčivijim, načinima ispunjenja svojih ciljeva i zadataka. Osnovni cilj postojanja i rada uprave – ostvarenje javnih interesa, iziskuje stalne napore ka usavršavanju postojećih i iznalaženju novih oblika i načina u pravcu ispunjenja tog zadatka. Ti oblici i načini treba da budu fleksibilniji, bolje prilagođeni konkretnim potrebama društva i pojedinca i samim tim znatno efikasniji.

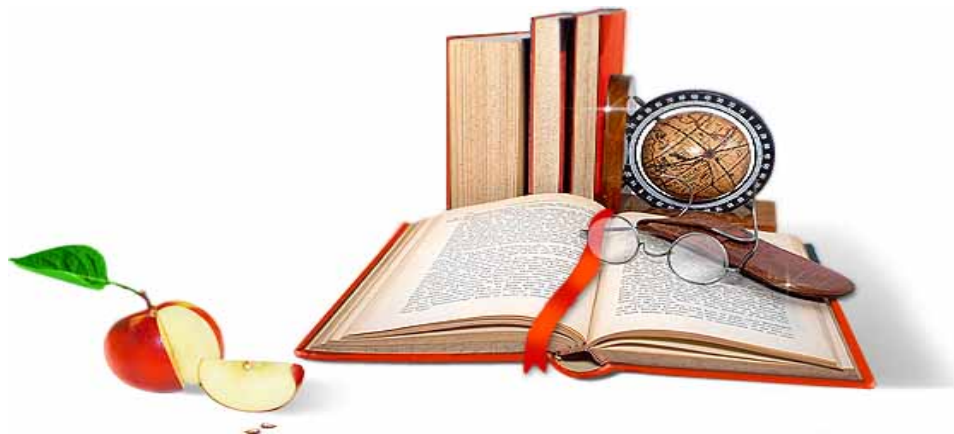
Osmišljena težnja ka ostvarenju ličnih prava i interesa pojedinca, u stalnoj je korelaciji sa težnjom uprave da, štiteći svoja prava i interese, realizuje najviše javne interese celokupne društvene zajednice. Podudarnost između ova dva tipa delanja, tradicionalno znanih u svetlu podele na sferu privatnog i javnog, u izuzetnoj meri je uticala i na nastanak i karakteristike instituta upravnog ugovora, kao odraza modernog, elastičnog i demokratskog načina rada uprave. Njegova suština je vezana za što neposrednije i češće učešće građana u obavljanju javnih službi, što vodi smanjenju autoritativnih ovlašćenja državnih organa i istovremenom uvećanju stepena ostvarenja najviših standarda demokratije i garancije osnovnih ljudskih prava. Na osnovu rečenog, čini se da će pomenuti trend jačanja fleksibilnosti upravnih sistema nastaviti da traje, a time će i primena upravnih ugovora biti sve češća pojava u praksi.

Summary

Comparative analysis of state administrative systems in different countries are showing that flexibility in state administrative procedures and task execution is one of the priority tendencies in their development over the past decade. Those efforts are undertaken by the public authorities in order to improve and develop more efficient and citizens friendly ways to fulfill public needs and interests, and thus their own responsibilities and competencies. At this point, where we can clearly distinguish area of public related matters from the private ones, which are different, but at the same time, as the most important areas of an entire social community and life, must be correlated and accordant. Exactly as mentioned feature have had a significant influence on creation and development of an administrative agreement, as a reflection of a modern, flexible and democratic way of state administration (public authorities) work. Essence of its nature is to enable direct and frequent participation of citizens in performing public services, which at the same time will decrease authoritative competencies of public authorities and increase level of reaching highest standards of democracy and human rights protection.

BESPLATNI GOTOVI SEMINARSKI, DIPLOMSKI I MATURSKI RAD.

**RADOVI IZ SVIH OBLASTI, POWERPOINT PREZENTACIJE I DRUGI EDUKATIVNI
MATERIJALI.**



WWW.SEMINARSKIRAD.ORG

WWW.MATURSKIRADOVI.NET

WWW.MATURSKI.NET

WWW.SEMINARSKIRAD.INFO

WWW.MATURSKI.ORG

WWW.ESSAYSX.COM

WWW.FACEBOOK.COM/DIPLOMSKIRADOVI

NA NAŠIM SAJTOVIMA MOŽETE PRONAĆI SVE, BILO DA JE TO [SEMINARSKI](#), [DIPLOMSKI](#) ILI [MATURSKI](#) RAD, POWERPOINT PREZENTACIJA I DRUGI EDUKATIVNI MATERIJAL. ZA RAZLIKU OD OSTALIH MI VAM PRUŽAMO DA POGLEDATE SVAKI RAD, NJEGOV SADRŽAJ I PRVE TRI STRANE TAKO DA MOŽETE TAČNO DA ODABERETE ONO ŠTO VAM U POTPUNOSTI ODGOVARA. U BAZI SE NALAZE [GOTOVI SEMINARSKI, DIPLOMSKI I MATURSKI RADOVI](#) KOJE MOŽETE SKINUTI I UZ NJIHOVU POMOĆ NAPRAVITI JEDINSTVEN I UNIKATAN RAD. AKO U [BAZI](#) NE NAĐETE RAD KOJI VAM JE POTREBAN, U SVAKOM MOMENTU MOŽETE NARUČITI DA VAM SE IZRADI NOVI, UNIKATAN SEMINARSKI ILI NEKI DRUGI RAD RAD NA LINKU [IZRADA RADOVA](#). PITANJA I ODGOVORE MOŽETE DOBITI NA NAŠEM [FORUMU](#) ILI NA MATURSKIRADOVI.NET@GMAIL.COM