

**НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Београду која је донета на седници одржаној 24. априла 2023. године одређени смо за чланове Комисије за преглед и оцену докторске дисертације кандидаткиње Бојане Тодоровић под насловом: „**Механизми решавања спорова из управних уговора**“. Након што смо прегледали и извршили оцену достављене докторске дисертације, задовољство нам је да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду поднесемо следећи

**ИЗВЕШТАЈ
О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ**

I Основни подаци о кандидаткињи и дисертацији

а) Подаци о кандидаткињи

Бојана Тодоровић је рођена 24. октобра 1989. године у Београду. Основну школу „Седам секретара СКОЈ-а“ и Десету београдску гимназију „Михајло Пупин“ завршила је у Београду са одличним успехом. Школске 2008/09. године уписала је Правни факултет Универзитета у Београду, на коме је дипломирала 7. септембра 2012. године, са просечном оценом 9,82.

Школске 2012/13. године уписала је мастер академске студије, студијски програм на енглеском језику: Мастер европских интеграција (*Master in European Integration*) на Правном факултету Универзитета у Београду и завршила их 12. фебруара 2014. године са укупном просечном оценом 10,00, одбраном мастер рада под називом *Turkey's EU Integration Path: (Non)compliance with the Copenhagen Political Criteria*, под менторством проф. др Марка Давинића. На истом факултету је школске 2013/14. године уписала мастер академске студије, Јавноправни модул, Управноправни под-модул, које је завршила 30. септембра 2015. године, са укупном просечном оценом 9,50, одбраном мастер рада под називом *Начела добре управе – примена у домаћем управно-процесном праву*, под менторством проф. др Зорана Томића.

Докторске академске студије на Правном факултету Универзитета у Београду, студијски програм: Право, Управноправна ужа научна област, уписала је школске 2015/16. године. У досадашњем току докторских студија положила је: 1) испит из предмета Методи научноистраживачког рада и вештине и одбранила приступни рад под називом *Специјализација судија Управног суда у материји азила – увођење специјализованих већа као фактор унапређења ефикасности?* пред комисијом у саставу: проф. др Зоран Томић и проф. др Саша Бован; 2) први усмени докторски испит (Управно право, Управно процесно право и Јавна управа) пред комисијом у саставу: проф. др Зоран Томић, проф. др Добросав Миловановић и проф. др Марко Давинић; 3) други усмени докторски испит (Управа и регулаторна реформа и Европски омбудсман и лоша управа) пред комисијом у саставу:

проф. др Добросав Миловановић и проф. др Марко Давинић; 4) одбранила је семинарски рад под називом *Европски принцип одмеравања интереса кроз теоријске премисе и судску праксу у контексту права на заштиту података о личности*; 5) објавила научни чланак; и б) израдила и одбранила пројекат докторске дисертације. У току докторских студија је остварила општу просечну оцену 10,00.

За потребе израде докторске дисертације, кандидаткиња је у више наврата била на истраживачким боравцима у иностранству. Као стипендиста програма *SEE/EU Cluster of Excellence in European and International Law*, 2018. године је провела месец дана на *Europa-Institut* Универзитета у Сарланду у Немачкој. Затим је као стипендиста Немачке службе за академску размену намењене студентима докторских студија (*DAAD Research Grant for Doctoral Students*), у јануару 2020. године боравила на Немачком истраживачком институту за јавну управу (*German Research Institute for Public Administration*) у Шпајеру (Немачка), под менторством проф. др Улриха Штелкенса. Као *Leonhard Euler* стипендиста за 2020/2021. годину, поново борави на *Europa-Institut*-у Сарланд Универзитета, где обавља истраживање за израду докторске дисертације од јуна до августа 2021. године. Најзад, 2021. године проводи два месеца на Правном факултету Универзитета у Торину у Италији, где обавља истраживање за израду докторске дисертације и похађа бројне семинаре и конференције у организацији *SAPIENS (Sustainability and Procurement in International, European, and National Systems)* мреже, под менторством проф. др Роберта Каранте (*Roberto Caranta*). Такође, као гостујући истраживач држи предавање на семинару намењеном студентима докторских студија, као и курс *Comparative procurement remedies* за докторанде *SAPIENS* програма.

Осим тога, узела је учешће на два скупа у иностранству намењена студентима докторских студија и младим истраживачима, где је излагала дотадашње резултате рада на докторској дисертацији у целисти или појединим поглављима: 1) *PhD Colloquium* на тему јавних набавки, у организацији Правног факултета Универзитета у Торину (Италија), марта 2019. године и 2) *Early Career Researchers Workshop* на тему *Convergence and Differentiation in European and Comparative Administrative Law*, на *Université Libre de Bruxelles* у Бриселу (Белгија), фебруара 2020. године. Истраживање спроведено за потребе израде докторске дисертације представила је и на конференцији намењеној студентима докторских студија (*PhD Colloquium*), одржаној 8. и 9. априла 2021. године на Правном факултету Универзитета у Београду. На истој конференцији је наредне, 2022. године, одржала курс намењен размени искустава између бивших и актуелних студената докторских студија.

За постигнути академски успех током све четири године основних академских студија, кандидаткиња је добијала похвалнице од Правног факултета. Такође, била је стипендисткиња Града Београда, Фонда за младе таленте Министарства омладине и спорта Републике Србије, Немачке службе за академску размену (*Deutscher Akademischer Austauschdienst – DAAD*) и Фондације Конрад Аденауер, у оквиру које је јуна 2022. године, као члан из редова алумниста, учествовала у избору нових стипендиста. Као студент је учествовала на два *Moot Court* такмичења – *International Commercial Mediation Moot* и *Foreign Direct Investment Moot*, на којем је освојила награду за једног од десет најбољих правних заступника (*Honorable Mention Advocate*). Након завршетка студија, 2017. године је учествовала на *X Belgrade Open Pre-Moot* припремном такмичењу у улози арбитра.

Кандидаткиња је обавила и две стручне праксе у иностранству. Најпре је 2014. године, у оквиру програма *Internationales Parlaments Stipendium* (Берлин, Немачка), обавила

петомесечну стручну праксу у немачком парламенту (Бундестаг), у канцеларији посланика Хришћанско-демократске уније (CDU) проф. др Хериберта Хиртеа (*Heribert Hirte*). Од почетка октобра 2016. до краја фебруара 2017. године, обављала је стручну праксу у Европској комисији (Брисел, Белгија) у оквиру *Blue Book Traineeship* програма и то у Генералном директорату за мобилност и транспорт (*DG MOVE*), Одељење за безбедност на путевима.

Академску каријеру на Правном факултету Универзитета у Београду започиње 2016. године, као демонстратор на предмету Управно право, на Катедри за јавно право. На истом предмету је 2017. године изабрана у звање сарадника у настави, 2018. године у звање асистента, а 2021. године је реизабрана за асистента на истом предмету. Осим вежби из предмета Управно право, кандидаткиња од 2016. године изводи наставу и помаже у спровођењу испита из предмета Номотехника – Писање правних аката, а од 2022. године ангажована је и на предмету Пракса у правосуђу и управи. Такође, од септембра 2019. године до септембра 2022. године, била је ангажована као руководилац курса „Управни уговори и јавно-приватна партнерства“, у оквиру предмета Промене у управном праву и еколошки *acquis* на мастер академским студијама, Еколошко-правни под-модул, као и на извођењу наставе на Правној клиници из Еколошког права у оквиру Жан Моне Катедре за европско еколошко право (*Jean Monnet Chair for European Environmental Law*).

Као вид додатног педагошког рада, кандидаткиња је 2016. године учествовала у организацији и припреми студената за симулацију рада немачког Бундестага на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, а 2017. године је била ментор двома студенткињама Правног факултета, које су на републичком такмичењу у симулацији суђења „Осуди дискриминацију“ освојиле прву награду за писани поднесак. Такође, била је менторка приликом израде студентског рада „(Не)оправдано ограничење људских права у доба пандемије: Случај Републике Србије“, објављеног у Зборнику студентских радова, у склопу студентске конференције „Правнијада“, која је одржана од 8. до 11. априла 2021. године у организацији Студентског парламента.

Ангажована је на научним пројектима Правног факултета Универзитета у Београду од 2017. године (тренутно на пројекту „Савремени проблеми правног система Србије“), а у периоду од 2019. до 2022. године и на пројекту „Жан Моне Катедра за европско еколошко право“ (*Jean Monnet Chair for European Environmental Law*), финансираном од Европске комисије у оквиру ЕРАЗМУС+ програма. У периоду од 1. септембра до 30. новембра 2021. године, била је ангажована на пројекту *Convenzione SCR – Contratti pubblici ed etichettatura*, на Правном факултету Универзитета у Торину (*Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*). На истом универзитету је, као добитница истраживачког гранта (*assegno di ricerca*), тренутно ангажована на пројекту “Environmental Democracy in the Balkans” (*La democrazia ambientale nei paesi balcanici*), под руководством проф. др Роберта Каранте.

Кандидаткиња је 2018. године била члан Комисије за спровођење избора за представнике студентског парламента Универзитета у Београду, 2020. године је обављала посао секретара Етичке комисије, а у периоду од 2018. до 2022. године била је члан Савета Правног факултета. Од 2018. године до данас је члан Библиотечног одбора, а тренутно обавља и посао секретара за постдипломске студије Катедре за јавно право Правног факултета. Од 2018. године је члан Европске групе за јавно право (*European Group of Public*

Law), чијем часопису сваке године доприноси пишући о актуелностима у управном праву у Србији.

Говори енглески, немачки, француски и шпански језик.

Учествовала је на већем броју научних конференција, летњих школа и семинара, и објавила 18 радова у различитим областима управног права, као и један приказ књиге.

1. “Article 90: Transposition and Transitional Measures”, *Commentary to Directive 2014/24/EU* (eds. R. Caranta, A. Sanchez-Graells), Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2021, 905–911.
2. “Article 91: Repeals”, *Commentary to Directive 2014/24/EU* (eds. R. Caranta, A. Sanchez-Graells), Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2021, 912–915.
3. “Article 92: Review”, *Commentary to Directive 2014/24/EU* (eds. R. Caranta, A. Sanchez-Graells), Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2021, 916–921.
4. “Article 93: Entry into force”, *Commentary to Directive 2014/24/EU* (eds. R. Caranta, A. Sanchez-Graells), Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2021, 922–926.
5. “Article 94: Addressees”, *Commentary to Directive 2014/24/EU* (eds. R. Caranta, A. Sanchez-Graells), Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2021, 927–931.
6. “The Story of the Civil Supervisor: A Missed Opportunity to Strengthen Civil Control of Public Procurement in the Republic of Serbia”, *Balkan Yearbook of European and International Law* (eds. Z. Meškić *et al.*), Springer, 2020, 147–175.
7. “Chronicle on Serbian Administrative Law for 2021”, *European Review of Public Law* (ERPL/REDP), Vol. 33, No. 4, winter/hiver 2021, 1431–1454.
8. “Chronicle on Serbian Administrative Law for 2019”, *European Review of Public Law* (ERPL/REDP), Vol. 31, No. 4, winter/hiver 2019, 1491–1520.
9. “Much Ado about the New Law on Personal Data Protection – One Step Closer or Two Steps Further Away from European Standards?”, *European Review of Public Law*, Vol. 30, No. 4 (110), winter/hiver 2018, 1491–1526.
10. „Правно-економска анализа корупције у јавним набавкама – случај Србије у процесу европских интеграција“, *Право и привреда*, 7–9/2018 (коауторски рад са Николом Илићем), 234–250.
11. „Вагање између заштите јавног интереса и права на заштиту података о личности – примена европских стандарда у праву Републике Србије“, *Идентитетски преображај Србије – Прилози пројекту 2017 – Колективна монографија* (ур. Р. Васић, Б. Чучковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 89–118.
12. “The New General Administrative Procedure Act – A Stepping Stone towards a Modern and Efficient Public Administration in Serbia”, *European Review of Public Law*, Vol. 29, No. 4, (106) 2017, 1411–1443.
13. „Специјализација судија Управног суда у материји азила – увођење специјализованих већа као фактор унапређења ефикасности?“, *Фондација центар за јавно право*, Свеске за јавно право бр. 26/2016, 29–402.

14. „Начела добре управе – примена у управно-процесном праву Србије“, *Фондација центар за јавно право*, Свеске за јавно право бр. 3/2016, 50–65 (прерађени мастер рад).
 15. „Електронска управа у Републици Србији – изазови модернизације јавне управе“, *Фондација Центар за јавно право*, анализа, 2015, доступно на: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Bojana_Todorovic.pdf.
 16. “The EU's Trade Policy in the Textiles Sector“, *Студентска ревија за привредно право*, друго издање, 2012/2013, 38–52.
 17. „Прва национална комуникација (извештај) Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе (UNFCCC)“, *Студентска ревија за привредно право*, друго издање, 2010/2011, 69–74.
 18. „Предлог Регулative о генетски модификованим организмима“, *Студентска ревија за привредно право*, прво издање, 2010/2011, 46–48.
- Приказ књиге *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU: An Unfinished Legislative Framework* (Eds. Piotr Bogdanowicz, Roberto Caranta, Pedro Telles), *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1/221, 83–91.

б) Основни подаци о дисертацији

Докторска дисертација Бојане Тодоровић „Механизми решавања спорова из управних уговора“ садржи 399 странице основног текста и обликована је у свему у складу са важећим Упутством о облику и садржају докторске дисертације која се брани на Универзитету у Београду од 2019. године (формат А4, маргине 20mm, проред подешен на 1 ред, фонт *Times New Roman*, величина писма основног текста 12 типографских тачака).

Дисертација садржи насловну страну на српском и енглеском језику, страну са подацима о ментору и члановима комисије на српском језику, страну са изјавама захвалности, страну са подацима о докторској дисертацији на српском и енглеском језику, три стране садржаја, основни текст подељен на шест глава, 44 стране са списком коришћене литературе, биографију на две стране, изјаву о ауторству, изјаву о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада и изјаву о коришћењу (укупно пет страна). Истраживачку грађу која је коришћена при изради докторске дисертације чине монографије, уџбеници, зборници радова, приручници, чланци, студије/извештаји, прописи, коментари прописа, судска пракса, интернет и други извори (укупно 580 библиографских јединица).

Докторска дисертација је подељена на следеће целине:

1. Увод (седам поглавља),
2. Управни уговори – концептуални приступи (четири поглавља),
3. Механизми решавања спорова (четири поглавља),
4. Утицај права Европске уније на домен правне заштите код управних уговора (четири поглавља),
5. Решавање спорова из управних уговора у упоредном праву (пет поглавља),

6. Закључак (два поглавља).

У складу са Правилником о поступку провере оригиналности докторских дисертација које се бране на Универзитету у Београду, Универзитетска библиотека „Светозар Марковић“ проверила је оригиналност докторске дисертације коришћењем софтвера *iThenticate*. Индекс сличности износи 12%, а све утврђене појединачне сличности с другим објављеним текстовима износе мање од 1%, и у два случаја 1%.

Ментор проф. др Зоран Томић је, на основу увида у извештај, дао позитивну оцену докторске дисертације, утврдивши да је наведени индекс сличности последица цитирања, упућивања на правне прописе, коришћења општих места и података и библиографских података о коришћеној литератури.

II Предмет и циљ дисертације

Предмет докторске дисертације Бојане Годоровић су механизми решавања спорова из управних уговора, посматрани кроз призму доктринарних поставки, позитивноправних решења одабраних држава и релевантних извора права Европске уније.

Кандидаткиња настоји да допринесе бољем и свеобухватнијем разумевању управних уговора и специфичности спорова који из њих произлазе и на том путу трага за одговорима на неколико кључних питања која имају не само теоријски, већ и важан практични значај:

1. На који начин обезбедити *равнотежу* између заштите ангажованог јавног интереса и заштите права и правних интереса приватног партнера (сауговарача)?
2. Којим (ван)правним *механизмима* приступити решавању спорова из управних уговора и како уредити њихов међусобни однос?
3. Имајући у виду јавноправне циљеве управних уговора и опсег њихових дејстава, да ли омогућити *трећим лицима* да одговарајућим механизмима нападају одлуку о одабиру сауговарача, односно сам управни уговор? Уколико је одговор потврдан, колико широко поставити круг лица које треба опремити адекватним механизмима заштите њихових права и правних интереса?
4. Најзад, да ли је неопходно – и могуће – установити одређене *стандарде* правне заштите у вези са том категоријом спорова, независно од специфичности и разлика у правном режиму управних уговора које постоје у различитим правним системима?

У фокусу истраживања су механизми који стоје на располагању уговорним странама, али и тзв. *трећим лицима*, при чему се кандидаткиња не ограничава унапред на посматрање тачно одређене категорије *трећих* лица, већ предност даје начину на који је она дефинисана у правним системима која су обухваћена истраживањем.

Централни део дисертације представљају приказ и упоредна анализа три национална правна система – француског, немачког и српског. Кроз призму позитивних законских решења одабраних држава, као и праксе судова и других релевантних институција у чију је надлежност стављено решавање ове категорије спорова, кандидаткиња настоји да увиди сличности и разлике између тих система, као и факторе који опредељују избор одређеног механизма.

Важно место у истраживању заузима темељна анализа права Европске уније, као и његова интеракција са националним правним системима поменутих држава чланица. Оно обухвата минималне стандарде правне заштите у вези са контролом (ревизијом) поступака доделе уговора о јавним набавкама и концесијама, утемељеним у релевантним директивама, а додатно афирмисаним и обликовани кроз богату и „живу“ праксу Суда правде Европске уније, али и појединим изворима тзв. „меког права“ (енг. *soft law*).

Најзад, значајан простор у дисертацији заузимају алтернативни механизми решавања спорова. Најпре кроз општа теоријска и практична питања везана за примену ових разнородних механизма у материји спорова из управних уговора, а затим и кроз анализу иностраних законских решења и релевантне праксе, кандидаткиња испитује да ли специфичност спорова произашлих из управних уговора допушта прибегавању таквим механизмима; који фактори утичу на одабир конкретног алтернативног механизма који ће бити доступан уговорним странама и трећим лицима и у којој фази уговорног циклуса, као и у каквом односу стоје са судском заштитом. Посебан акценат је на преиспитивању традиционалног антагонизма доктрине управног права према арбитражи, као и разлога због којих у многим позитивноправним законодавствима постоји забрана арбитражног решавања спорова у којима је једна од страна орган јавне власти, односно у којима је ангажован јавни интерес.

Циљеви дисертације су тројаки – теоријски, нормативни и практични.

Допринос теоријском дискурсу у овој материји први је постављени циљ дисертације. Осим попуњавања значајне празнине у домаћој доктрини управног права, кандидаткиња настоји да у овој области допринесе заокружености глобалне анализе решавања спорова из управних уговора, будући да право Републике Србије још увек није на овај начин анализирано у европским и међународним научним круговима који се баве управним уговорима.

С обзиром на то да кандидаткиња сматра да су актуелна законска решења Републике Србије у овој материји на својеврсној прекретници, њихово критичко сагледавање ради скицирања *de lege ferenda* смерница за усаглашавање општег и посебних режима управних уговора, које би допринеле унапређењу правне заштите уговорних страна и трећих лица – нормативни је циљ ове дисертације.

Најзад, трећи циљ је пружање ослонаца за боље разумевање управних уговора и специфичности спорова који из њих произлазе судовима, органима управе и другим појединцима и институцијама који законска решења примењују у пракси.

III Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

Истраживање спроведено за потребе ове докторске дисертације је засновано на пет научних хипотеза, од којих прва заузима централно место у дисертацији и трасира пут осталим, помоћним хипотезама. Поједине од тих хипотеза су потврђене, друге су делимично или условно потврђене, док једна хипотеза није потврђена.

Прва хипотеза је да је одабир механизма за решавање спорова у великој мери детерминисан правним режимом управних уговора у одређеном правном систему. Другим речима, правна природа института управног уговора, чињеница да је сврстан у оквире јавног – управног – или приватног – грађанског – права, али и правна традиција у одређеном

правном систему, историјски, политички и културолошки контекст у којем је овај институт обликован – опредељују и начин на који одређена држава нормира питање правне заштите ангажованих интереса у вези са управним уговорима.

Ова хипотеза, заснована на очигледним разликама у погледу начина решавања спорова из исте категорије управних уговора у упоредном праву, делимично је потврђена. Наиме, архитектура механизма решавања спорова из управних уговора у једном правном систему, резултат је деловања како *интерних*, тако и *екстерних* фактора. Као први фигурирају национална концепција управних уговора, али и специфична правна традиција одређеног правног система, историјски, политички, правни, економски и културолошки контекст у којем је овај институт обликован. Насупрот томе, идентификована су два екстерна фактора. Први је тзв. *европеизација*, која подразумева утицај права Европске уније на материјалне и процесне норме националног права у домену управних уговора и детаљније је разрађен у оквиру друге хипотезе. Други спољни фактор је тзв. *интернационализација* управних уговора, односно утицај норми и принципа међународног права (страних улагања) у право државе пријемнице улагања, у материји која је традиционално „резервисана“ за норме унутрашњег управног права једне државе – а то су правни режим управних уговора и начин решавања спорова из тих уговора. Док је први аспект детаљно разрађен у склопу испитивања друге хипотезе, у погледу другог се кандидаткиња није упуштала у темељну анализу, већ је само указала на њега у контексту увођења арбитражног решавања спорова у управноправне воде. Закључује се да су интерни фактори узрок диверзитета националних механизма решавања спорова, док екстерни фактори, помало парадоксално, ублажавају националне разлике и доприносе стандардизацији националних решења у овом домену.

Друга хипотеза гласи да хетерогеност правних режима управних уговора у државама чланицама Европске уније онемогућава изградњу својеврсног европског модела решавања спорова који из њих произлазе, као и да је из истих разлога умањен утицај европског права на хармонизацију националних законских решења. Ипак, право Европске уније има кључну улогу у успостављању минималних стандарда заштите како уговорних страна, тако и трећих лица, које би требало инкорпорисати у националне правне системе.

Ова хипотеза је, такође, делимично потврђена. Установљено је да услед хетерогености правних режима држава чланица није могуће изградити јединствени европски модел решавања спорова из управних уговора. У прилог томе говоре како већ поменуте разлике у националним правним системима, тако и велике разлике у приступу и резултатима имплементације Директива о правним лековима. Такође, право Европске уније одиграло је кључну улогу у изградњи минималних процесних стандарда у материји јавних набавки које национални механизми решавања спорова треба да задовоље како би се обезбедила ефикасна примена европског права. Међутим, кандидаткиња указује на то да не само да изградња *европског модела* не би била могућа, већ то није ни била намера европског законодавца. О томе сведочи чињеница да су минимални процесни стандарди уведени директивом, а не уредбом. Осим тога, и саме одредбе Директива о правним лековима пружају државама чланицама могућност да их прилагоде потребама и специфичностима сопственог правног система. Имајући то у виду, овај вид утицаја квалификован је као „мека“ или делимична хармонизација.

Ипак, уочен је релативно широк простор за спонтано приближавање националних решења у овој материји. Директиве о правним лековима и стандарди које предвиђају,

различити интерпретативни акти Европске комисије, као и мрежа првостепених контролних органа у области јавних набавки, која омогућава сарадњу и размену добре праксе између надлежних националних институција – различити су инструменти који показују, по мишљењу кандидаткиње, велики потенцијал да подстакну додатну хармонизацију у овој области. Такође, пракса Суда правде Европске уније допринела је интензивирању утицаја европског права јавних набавки на национално право држава чланица, будући да је утрла пут примени принципа транспарентности и забране дискриминације, односно ефикасне судске заштите и на уговоре који су у домену националног права, уколико имају прекогранично дејство.

Трећа хипотеза је да би се проширењем круга трећих лица којима се омогућава да побијају одлуку органа о закључењу управног уговора у одређеној области, односно о одабиру приватног саговорача, допринело бољој *ex ante* заштити јавног интереса. То би као последицу имало и повећање правне сигурности будући да би се предупредило да до спорова након закључења уговора уопште и дође.

Искуство појединих држава показало је да укључивањем трећих лица на која ће предмет уговора највише утицати још у раној фази реализације уговора, може да се повећа поверење у креаторе јавних политика, омогући разумевање свих ангажованих интереса, спусти евентуалне тензије и, напослетку, предупреди (или барем умањи) потреба за вођењем скуких и дуготрајних судских поступака. То је посебно случај са позивањем да, примера ради, корисници јавних услуга или становници одређене општине у којој ће се пројекат заснован на управном уговору реализовати узму учешће у медијацији, концилијацији или другом механизму мирног решавања спора у вези са тим пројектом. Следствено томе, ова хипотеза је потврђена.

Четврта хипотеза је да би због широке лепезе области у којима се управни уговори закључују и које неретко изискују техничка и уско специјализована знања, као и чињенице да је потребно правовремено и ажурно контролисати њихово правилно извршење у дужем временском периоду, предност приликом решавања спорова из управних уговора требало дати алтернативним механизмима. Такође, од целокупне материје управног права, област управних уговора отвара најшири простор за примену различитих алтернативних механизма решавања спорова.

Када је реч о првој претпоставци на којој се темељи ова хипотеза, може се закључити да је она условно потврђена – уколико се „предност“ схвати као први процесни корак, покушај мирног разрешења спора, које ни у ком случају неће угрозити приступ судској заштити. Упркос бројним предностима алтернативних механизма, једино је арбитража *права* алтернатива судској заштити, док су други механизми, посебно они који се сврставају у тзв. мирно решавање спорова, само корисна допуна постојећој судској заштити – било као обавезан или, чешће, опциони претходни корак. Сви ти разнородни механизми су комплементарни механизму судског решавања спорова и имају велики потенцијал да предупреду настанак спора (па самим тим и смање број судских поступака), као и да растере суде када претходе судским поступцима. Ипак, карактер донетих одлука који углавном подразумева саветовање и усмеравање страна у спору, с једне стране, и европски стандарди ефикасне судске заштите од којих право на приступ суду представља једну од најважнијих тековина савременог демократског друштва, с друге стране, онемогућавају им да у потпуности замене судско решавање спорова.

С друге, стране, искуства из упоредног права показала су да су спорови из управних уговора не само подобни за решавање посредством различитих алтернативних механизма, већ је у многим случајевима увођење управних уговора у позитивно законодавство допринело потреби за отварањем управних спорова према алтернативним механизмима. Дакле, управни уговори представљају поље сусретања управног права и алтернативних механизма – својеврсни „мост“ који их спаја – због чега је у том погледу други део ове хипотезе потврђен.

Пета хипотеза гласи да стављање свих спорова у вези са управним уговорима у надлежност специјализованих управних судова доприноси већој правној сигурности, уједначењу судске и управне праксе, и даљем развоју овог правног института.

Спроведено истраживање наводи на закључак да за квалитет и ефикасност правне заштите код управних уговора није од пресудног значаја да ли ће надлежност за решавање спорова имати специјализовано тело, управни или грађански судови, већ првенствено да ли у одређеном правном систему постоји кохерентан и усклађен правни режим управних уговора. Приватни субјекти у решавању уговорних спорова са органима јавне власти теже правној сигурности и извесности, услед чега ће се, када им је дат избор, определити за то да правну заштиту остваре пред оним телима која ће им то пружити, било да је у питању унутрашње (управно или грађанско) судство, било арбитража и други алтернативни механизми. Последишно, ова хипотеза није потврђена.

IV Кратак опис садржаја дисертације

Осим уводног излагања, закључних разматрања и приказа коришћених извора, дисертација обухвата пет глава које у садржинском смислу представљају тежиште рада и односе се на најважније целине у оквиру предмета истраживања. На крају сваке од тих глава следе синтеза и закључци којима се подвлаче и заокружују основне идеје у оквиру те целине.

У уводу су, најпре, дефинисани предмет и циљеви дисертације, након чега су постављене полазне научне хипотезе, као и научно-истраживачки методи којима се кандидаткиња руководила приликом испитивања основаности постављених хипотеза. Поред тога, указано је на вишеструки научни и практични значај и допринос одабране теме дисертације, а дате су и нужне термилошке и појмовне напомене о управним уговорима. На крају уводног дела укратко су представљени систематика и редослед излагања.

Друга глава дисертације, насловљена *Управни уговори – концептуални приступи*, посвећена је начину на који су управни уговори конципирани и регулисани у правним системима чији механизми решавања спорова су предмет анализе докторске дисертације. Најпре се указује на велике разлике које у погледу појма и правне природе управних уговора постоје у упоредној теорији и позитивноправним системима, због чега кандидаткиња сматра да није могуће говорити о управним уговорима у универзалним категоријама, али и на неке елементе које карактеришу управне уговоре као специфичне инструменте сарадње јавног и приватног сектора, који се испољавају у (готово) свим правним системима упркос поменути разликама. Након тога следе приказ и детаљна анализа концепција управних уговора у француском, немачком и српском праву. Све три националне концепције управних уговора сагледане су кроз призму динамике развоја уговорне делатности управе, друштвено-историјског контекста у којем је она обликована, основних врста управних

уговора и обележја њиховог правног режима. Последња целина у оквиру те главе обухвата начин на који право Европске уније регулише материју управних уговора, као и утицај који европска концепција врши на националне правне системе у том домену.

Трећа глава, под називом *Механизми решавања спорова*, уводи читаоца у централну тему овог истраживања и има за циљ да кроз теоријске поставке, као и увид у европске, али и шире глобалне трендове у начину регулисања спорова из управних уговора, укаже на искуства, најважнија (отворена) питања, дилеме и изазове у приступу решавања спорова у којима је уплетен јавни интерес. Доминантно место заузимају алтернативни механизми решавања спорова, који теже да надоместе неке од слабости судског решавања спорова и на које је савремена доктрина управног права тек недавно и још увек недовољно почела да обраћа пажњу. Посебан акценат стављен је на указивање на кључне дилеме код прибегавања одабраним механизмима у споровима из управних уговора, као и питање да ли ти механизми могу да обезбеде адекватну заштиту јавних интереса.

Четврта глава, која носи назив *Утицај права Европске уније на домен правне заштите код управних уговора*, тежи да изложи основне изворе минималних процесних стандарда правне заштите у материји управних уговора, као и да укаже на утицај права Европске уније на позитивноправна решења држава чланица, односно да испита у којој мери је тај утицај био успешан у приближавању националних правних система држава чланица и ублажавању иницијално великих разлика. Ради постизања тог циља, на самом почетку се испитује расподела надлежности између Европске уније и њених држава чланица у погледу прописивања процесних правила и концепт националне процесне аутономије, након чега је анализиран европски правни оквир правне заштите код тзв. „јавних уговора“. Посебно тежиште је на Директивама о правним лековима које су донете како би се обезбедила ефикасна примена директива Европске уније о јавним набавкама и концесијама, пракси Суда правде Европске уније која има кључну улогу процесу обликовања правних стандарда и приближавању националних правних система, као и појединим инструментима „меког“ права Европске комисије.

Најзад, пета глава је насловљена *Решавање спорова из управних уговора у упоредном праву*. У оквиру те главе, детаљно су сагледана и анализирана три правна система – француски, немачки и српски. Унутрашња структура одељака посвећених трима правним системима једнообразна је у мери у којој то допуштају разлике у регулисању уговорне делатности носилаца јавних овлашћења, па самим тим и решавања спорова који из ње произлазе. Најпре је дат шири контекст како би се разумели разлози и логика актуелних законских решења, као и основна питања организације и поделе надлежности између различитих судова. Након тога су сагледани спорови из управних уговора како у фази која претходи закључењу уговора, тако и у фази након доделе/закључења уговора и то кроз призму правне заштите трећих лица, односно уговорних страна. Последње поглавље посвећено је упоредној анализи претходно приказаних националних решења, како би се указало на њихове сличности и разлике, али и извукле лекције ради унапређења домаћег законског оквира.

Шесту главу чине закључна разматрања о одрживости полазних хипотеза, након чега су скицирани обриси за унапређење *de lege ferenda* правног оквира управних уговора и решавања спорова у вези са њима у праву Републике Србије.

Након закључка дат је преглед коришћене литературе, који укључује доктринарне, нормативне и друге изворе на српском и страним језицима.

V Остварени резултати и научни допринос дисертације

Резултати истраживања указују на то да су разлике у архитектури и начину функционисања различитих механизма у националним оквирима последица специфичне правне традиције и доктринарног наслеђа у оквиру којих су националне концепције управних уговора обликоване. Упркос разликама, чини се да је њихова *сврха* у свим посматраним државама умногоме иста и тиче се потребе да се обезбеде ефикасно и рационално трошење јавних средстава, интегритет поступака доделе управних уговора и квалитет и континуитет јавних послова – као универзалних вредности од којих корист има читаво друштво.

Имајући у виду „интернационализацију“ уговора које закључују органи јавне власти, која доводи до стварања регионалних, али и светског тржишта, као нужност савременог доба се намеће успостављање стандарда које би појединачни механизми требало да задовоље независно од конкретног националног контекста. На тај начин се омогућава већа мобилност људи и капитала, што је од посебног значаја за државе у развоју. Такође, уочено је да је право Европске уније одиграло важну улогу у ублажавању националних разлика. Конкретни ефекти такве *европеизације* националног права, пак, варирају од једног до другог правног система, у зависности од технике преношења директива, административне традиције и националне концепције управних уговора. Она је негде довела до промене у систематизацији управних уговора, другде до подвођења под правни оквир уговорних облика који до тада нису били правно препознати и регулисани, а у сваком случају је допринела стандардизацији правне заштите у овом домену. Кандидаткиња закључује да је утицај права Европске уније посебно значајан у контексту проширења правне заштите у овом домену и на различите категорије трећих лица.

Кандидаткиња, при томе, скреће пажњу на то да приликом разматрања проширења круга лица којима се пружа правна заштита у различитим фазама уговорног циклуса, односно против различитих аката и/или радњи органа, треба имати у виду да су „трећи“ заправо једна крајње хетерогена група субјеката, у којој се могу наћи како привредни субјекти који претендују на доделу уговора, тзв. институционализована трећа лица, представници цивилног сектора, корисници услуга које су предмет уговора или, пак, (локални) порески обвезници. Јасно је, дакле, да њихови интереси – па самим тим ни мотивација за активирање одговарајућих механизма – никако не могу бити истоветни. Због тога је неопходно руководити се и специфичним *потребама*, односно *интересима* сваке појединачне категорије „трећих лица“, како би пружена правна заштита заиста била ефикасна.

На крају, кандидаткиња на основу закључка да за квалитет и ефикасност правне заштите код управних уговора није од пресудног значаја да ли ће надлежност за решавање спорова имати специјализовано тело, управни или грађански судови, већ првенствено да ли у одређеном правном систему постоји кохерентан и усклађен правни режим управних уговора, реализује још један циљ дисертације, а то је пружање *de lege ferenda* смерница за унапређење правне заштите и решавања спорова у српском праву управних уговора.

С тим у вези, сматра да би у наредном периоду требало озбиљно преиспитати актуелни правни режим управних уговора у позитивном праву Србије, како би се уочени проблеми на системски начин решавали. На том путу, као кључно истиче (пре)испитивање *смисла и циљева* института управног уговора какав нормира важећи Закон о општем управном поступку. Другим речима, неопходно је поново поставити питање због чега је важно да овај институт постоји у домаћем (управно)правном поретку као посебан правни институт и шта се њиме жели постићи? Одговори на та питања су неизоставна фаза која претходи креирању правног режима, будући да његови елементи треба потпуно и доследно да буду уподобљени опредељеном смислу и циљу тог института. Најзад, и сам механизам решавања спора треба да осликава опредељени циљ управних уговора. Такође, кандидаткиња сматра да би у наредном периоду домаћи законодавац и креатори јавних политика требало да искористе значајан простор за примену алтернативних механизма решавања спорова у овој материји. Адекватан законски оквир којим се на изричит начин допушта прибегавање појединим алтернативним механизмима у домену уговорне делатности органа управе, отклонио би недоумице о њиховој допуштености какве тренутно постоје и унео правну сигурност, која је нужни предуслов и за заштиту јавних интереса. Који ће алтернативни механизми бити доступни од читаве палете коју познају теорија, упоредно право и пракса, као и у каквом ће односу стајати са судском заштитом, умногоме зависи од фактора који се тичу, примера ради, управне области у којој се уговор закључује, његовог предмета, веће или мање ангажованости јавних интереса и сл.

Научни допринос докторске дисертације кандидаткиње Бојане Тодоровић видимо у неколико кључних аспеката.

Пре свега, реч је о важној и актуелној теми која на нашим просторима до данас није посебно и целовито обрађена, већ искључиво успутно, у оквиру генералне анализе института управног уговора, чиме се попуњава значајна празнина у домаћој теорији управног права. Томе нарочито доприноси темељан и свеобухватан приступ релевантним целинама у оквиру теме дисертације који се, између осталог, огледа у *начину* на који кандидаткиња на самом почетку *дефинише управне уговоре*, затим у чињеници да *животни циклус* управног уговора сагледа у *својој целовитости*, обухватајући како фазу која претходи закључењу уговора, тако и фазу његовог извршења, *категоријама субјеката* који се опремају механизмима правне заштите, као и *шареноликости самих механизма* решавања спорова.

Осим тога, значај ове дисертације видимо и у унапређењу научних сазнања о упоредном праву у овој области. Премда су и француско и немачко право управних уговора били предмет интересовања домаће науке управног права, допринос ове дисертације је у знатно дубљем упоредно-правном „захвату“. Ово је посебно случај са немачким правом у погледу којег су се домаћи аутори ограничавали искључиво на јавноправне уговоре из законодавства о управном поступку, док је кандидаткиња својим истраживањем обухватила и уговоре који су формално-правно квалификовани као уговори грађанског права, али без којих немачко право управних уговора не може у потпуности да се разуме и посматра наспрам француског. У контексту упоредног права, сматрамо значајним и то што се кандидаткиња у свом истраживању ослонила на актуелне нормативне и доктринарне изворе, што је нарочито важно када је у питању француско право које је у протеклом периоду претрпело осетне измене у овој области, оличене у кодификацији права управних уговора и већој отворености ка алтернативним механизмима решавања спорова. Најзад,

продубљено изучавање права Европске уније и његове интеракције са националним правом управних уговора – нарочито у домену механизма решавања спорова – доприноси бољем и јаснијем сагледавању домаћег права у светлости обавеза усклађивања са европским *acquis*-јем.

Мишљења смо и да посебан научни допринос ове дисертације лежи у испитивању простора за примену алтернативних механизма решавања спорова који су прожети јавним интересима, какви су спорови из управних уговора. Залажењем на терен који је у домаћој доктрини управног права још увек на маргини и недовољно истражен, кандидаткиња доприноси „премошћавању“ јаза између теорије управног (јавног) права и теме која је до сада, махом, била предмет интересовања цивилиста.

Осим научне и академске вредности, изучавање ове теме има и шири друштвени значај. С обзиром на то да управни уговори често представљају облик дугорочне сарадње са приватним партнерима у стратешки важним областима које су од непосредног утицаја на свакодневни живот грађана, ефекти неповољног исхода спора по јавноправног саговорача, „преливају“ се на грађане кроз исплату накнаде штете из државног или локалног буџета или прекид пружања услуге која је предмет уговора. Стога је научно истраживање које се фокусира на специфичностима таквих спорова, механизмима њиховог спречавања и правовременог решавања, као и правне заштите грађана, од круцијалног значаја. То је нарочито релевантно у домаћем контексту, где су вредни и значајни инфраструктурни пројекти који се темеље на уговорима закљученим са приватним партнерима неретко предмет критике академске и шире јавности услед недовољне транспарентности целокупног поступка доделе уговора, самог предмета уговора, као и неадекватне заштите јавног интереса. Како су приватни партнери често страна правна и/или физичка лица, неопходно је да се преиспитају могући начини заштите јавног интереса у потенцијалним споровима за чије решавање неће (увек) бити надлежан домаћи суд или други државни орган, већ различити међународни форуми.

Напоследку, сматрамо да обрада ове теме долази у адекватном тренутку, имајући у виду актуелну реформу управног судства и предстојеће измене управнопроцесног законодавства у материји управних спорова, али и чињеницу да је процес усклађивања посебног законодавства са Законом о општем управном поступку – укључујући и у домену управних уговора – још увек у току.

VI Закључак и предлог

Кандидаткиња се ухватила у коштац са једном широком и комплексном темом коју је умешно обрадила и заокружила у мозаик састављен од више фино повезаних „тачака“, конститутивних делова. Иако је наслов дисертације „Механизми (...)“, она је највећу пажњу, и то с правом, поклонила алтернативним путевима, онима наспрам судског решавања спорова насталих из управних уговора. Наглашавамо, нарочито, озбиљност њеног приступа одабраним питањима, брижљивост и аналитичност истраживања, али и поступност и целовитост исказивања његових резултата. Колегиница Тодоровић наставља да исказује свој већ од раније препознат дар за комбиновање теоријских поставки и гледишта, законодавствених солуција и одговарајућих ставова правне праксе. Овом приликом, не само у управном, већ и у грађанском и арбитражном праву посебно. Притом, зналачки укршта упоредноправни и остале методе, уз нужна повезивања и успелу синтезу обимне грађе. Смелост ауторке у закључцима такође је одлика ове узорне докторске расправе. Она

оправдано примећује не само садржинске, већ и термилошке разлике између националних законодавстава, као и „меку“ стандардизацију правне заштите у Европској унији у датом миљеу. А све то је како тешкоћа, тако и изазов за дубље (а не дескриптивне!), суштаствене научне продоре. Уз неспорну завидну обавештеност кандидаткиње (широк распон коришћених правних извора и меродавне књижевности), пажњу заслужује и њен аргументован казуистички приступ код квалификовања одређеног уговора „управним“ или пак припадајућем некој другој грани уговорног стабла. Притом, она ту као кључно мерило разграничења узима јавни интерес у смислу уговорне каузе, пристајући уз гледиште да је – када су посредни управни уговори – правна заштита од стране управног правосуђа беспоговорна (стр. 397–398).

Имајући у виду да је докторска дисертација кандидаткиње Бојане Тодоровић под насловом „**Механизми решавања спорова из управних уговора**“ написана у свему према раније одобреној пријави, те да је оригинално и самостално научно дело којим је кандидаткиња дала значајан допринос науци управног права, сматрамо да су се стекли сви услови да се приступи њеној јавној одбрани. Слободни смо да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду учинимо предлог да прихвати позитивну оцену докторске дисертације и именује комисију за јавну одбрану.

Дана 15. маја 2023. године

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:

проф. др Зоран Томић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

проф. др Добросав Миловановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

проф. др Марко Давинић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

проф. др Предраг Димитријевић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

проф. др Вук Цуцић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Београду