

Prof. dr Borče Davitkovski
Doc. dr Elena Davitkovska
Doc. dr Dragan Gocevski

Pravni fakultet „Justinijan Prvi“ u Skoplju

ODNOS IZMEĐU UPRAVNOG (JAVNOG) PRAVA I GRAĐANSKOG (PRIVATNOG) PRAVA vs. KODIFIKACIJE GRAĐANSKOG PRAVA

U pripremi kodifikacije građanskog prava moraju se uzeti u obzir dodirne tačke između javnog i privatnog prava. Odnos između upravnog (javnog) i građanskog (privatnog) prava, kao pitanje od izuzetnog interesa i važnosti za bilo koju kodifikaciju građanskog prava, predmet je izlaganja u ovome radu.

Prilikom izrade ozbiljne kodifikacije građanskog prava, moraju se uzeti u obzir dodirne tačke koje građansko pravo ima sa javnim pravom, čiji je eksponent upravno pravo. Odnos između upravnog i građanskog prava ističe se u komparaciji upravno-pravnog odnosa sa građanskopravnim odnosom, zatim opredeljenjem pravnog karaktera upravnih ugovora, koji su deo javnog prava, i koji se direktno odražavaju i na obligaciono pravo, kao deo privatnog prava (npr. ugovor o javnim nabavkama, ugovor o koncesiji, ugovor o javno-privatnom partnerstvu i sl.), koji se zaključuju i realizuju po odredbama upravnog prava, tačnije upravnog procesnog prava, a eventualno neispunjavanje ugovornih obaveza i naknade štete koja proizlazi iz neispunjavanja ugovornih obaveza sprovodi se u parničnom postupku pred građanskim sudom.

Isto tako, povodom ovih odnosa mora se pomenuti i eksproprijacija kao upravno-pravno ograničenje svojinskih prava, odnosno postupak kojim se privatna svojina transformiše u javno-državnu svojinu, saglasno odredbama upravnog prava. Dodirne tačke postoje i pri upisu svojine nad nepokretnostima u javne zemljišne knjige, gde se postupak vodi po Zakonu o opštem upravnom postupku, a eventualna pravna zaštita se ostvaruje po Zakonu o upravnim sporovima.

Borče Davitkovski, bdavitkovski@yahoo.com, Elena Davitkovska edavitkovska@yahoo.com, Dragan Gocevski dragangocevski@gmail.com.

U daljem izlaganju, osvrnućemo se na neke od pomenutih odnosa između upravnog i građanskog prava, koji su bitni za pripremu i izradu bilo koje kodifikacije građanskog prava.

Ključne reči: Upravno pravo; Građansko pravo; Građanska kodifikacija; Ugovori; Javne nabavke; Eksproprijacija.

1. UPRAVNOPRAVNI ODNOS vs. GRAĐANSKOPRAVNI ODNOS

Na početku, posebno ćemo se osvrnuti na odnos između upravnog i građanskog prava, kao grana pravnog sistema. Upravno pravo kao javnopravna grana sa svim svojim posebnostima ulazi u određene delove građanskih pozitivnopravnih propisa.

Treba istaći da se upravno pravo u celini razlikuje od građanskog prava, i to kako po predmetu izučavanja (kada je reč o naučnoj disciplini), tako i po metodu regulacije (kada je reč o pozitivnopravnim propisima). Reč je o dvema sasvim različitim pravnim granama. Pa, ipak, određena veza se može uspostaviti među njima. Ovo je evidentno u pozitivnopravnim propisima (većine poznatih pravnih poredaka), gde se svojinski odnosi građana zasnivaju na autonomiji volje, a, ipak, deo njih je regulisan odredbama upravnog prava – primer ovoga je eksproprijacija. Postoje i primeri upravnopravnog regulisanja određenih ličnih prava poput državljanstva. Osnovni predmet regulisanja građanskog prava su svojinski odnosi, dok upravno pravo, u izvesnim situacijama, reguliše i svojinske odnose koji nisu njegov glavni predmet uređenja. Pa čak i tada, kada se predmet regulisanja poklopi kod ovih dveju pravnih disciplina, metod regulacije se u potpunosti razlikuje. U najvećem broju slučajeva, svojinski odnosi su regulisani građanskopravnim normama i zasnivaju se na principu autonomije volje stranaka, za razliku od svojinskih odnosa obuhvaćenih upravnim pravom, u kojima se jedna strana uvek (država odnosno javna uprava) nalazi u nadređenom položaju (rekvizicija, eksproprijacija, porezi, carina, takse, doprinosi).

I pored iznesenih razlika, između građanskog i upravnog prava ne postoji nepremostivo razilaženje i dijametralna suprotstavljenost, već se u određenoj meri te dve grane čak i dopunjavaju. Najdrastičniji primer ove konstatacije su upravni ugovori, poput koncesijskih ugovora, ugovora o javnim nabavkama, ugovora o javno-privatnom partnerstvu, ugovora o javnim uslugama i sl. U ovim slučajevima, javna uprava nastupa kao ravnopravna strana sa privatnim subjektom, te su istovremeno zastupljene i autonomija volje i određeni prerogativi javne uprave.

Tako, osnovne razlike između upravnopravnog odnosa i građanskopravnog odnosa možemo šematski prikazati na sledeći način:

Upravnopравни odnos	Građanskopravni odnos
Jedna strana u odnosu uvek je javnopravni subjekt, po pravilu državni organ	Fizička lica
Jača volja	Jednaka volja
Prinuda	Ravnopravnost
Unutrašnja kontrola	Sudska kontrola

2. UPRAVNI UGOVORI

Najizraženije dodirne tačke između upravnog i građanskog prava nalazimo u upravnim ugovorima.

Upravni ugovor predstavlja dvostran pravni odnos u čijem stvaranju učestvuju javna uprava i privatni subjekt. Iz ugovora proizlaze prava i obaveze za obe strane, usmerene prema dva simultana cilja: ostvarenju javnog interesa i postizanju ekonomskog efekta, pri čemu javni interes ima dominantan značaj.

Upravni ugovori su prepoznatljiviji po eksplicitnoj činjenici da su ugovori javnih organa, podvedeni pod poseban režim koji proizlazi iz upravljačkih funkcija tih organa i njihove odgovornosti za opšte blagostanje. Zato, javni režim ima potrebu za fleksibilnošću u ugovornim performansama, kojima omogućuje promenu potreba javnog interesa. Ujedno, saugovarači moraju biti zaštićeni od posledica ovakvih promena ugovora, kako bi obezbedili kontinuitet u izvođenju ugovora, ali i kapaciteta i volje saugovarača za vršenje javnih poslova ubuduće. Pored toga, javni režim zahteva postojanje jednakog tretmana prema ugovaračima koji državi pružaju usluge.

Sličnosti koje institut upravnog ugovora ima sa klasičnim obligacionim odnosom mogu se svesti na:

1. Saglasnost izjavljenih volja strana u ugovoru, i
2. Dobrovoljnost strana u zaključenju ugovornog odnosa.

Specifičnosti koje razlikuju upravne ugovore od građanskih obligacionih odnosa su:

1. Po pravilu, jedna ugovorna strana uvek je javnopravni subjekt (državni organ, organ uprave, jedinica lokalne samouprave ili druga organizacija koja zakonom vrši javna ovlašćenja).
2. Iako postoji saglasnost volja obe strane u ugovoru, sloboda izbora saugovarača u upravnim ugovorima je ograničena strogim pravilima za izbor.
3. Za razliku od klasičnih građanskih ugovora, obe strane nisu sasvim jednake u zaključivanju ugovora. Javnopravni subjekt uvek

poseduje prerogative vlasti i upravni ugovori predviđaju veću odgovornost za ugovorne strane.

4. Za razliku od klasičnih građanskih ugovora, gde je osnovni interes postizanje ekonomske dobiti, upravni ugovori se zaključuju zbog ostvarenja „šireg javnog interesa“ i finansijski kriterijum nije uvek dominantan pri izboru saugovarača.
5. Klasični građanski ugovori su u nadležnosti redovnog građanskog sudstva, dok upravni ugovori podležu upravnosudskoj zaštiti.

Šematski, ove razlike možemo prikazati na sledeći način:

Građanski ugovor	Upravni ugovor
Saglasnost volja, dvostranost	Saglasnost volja, dvostranost
Svako fizičko ili pravno lice – ugovorna strana	Uprava kao ugovorna strana
Sloboda izbora saugovarača	Stroga pravila za izbor saugovarača
Jednakost strana	Prerogativi i odgovornost za upravu
Ekonomski efekat	Javni interes
Redovno sudstvo	Upravno sudstvo

2.1. Ugovori o javnim nabavkama, kao specifičan oblik upravnih ugovora

Saglasno francuskom pravnom sistemu, koji se računa kolevkom upravnoga prava u Evropi, najveći broj ugovora o javnim nabavkama (*marches publics*), kao ugovori od izuzetne ekonomske i društvene važnosti, smatraju se upravnim ugovorima i podležu režimu javnog, tj. upravnog prava. To znači, da se na njihovo uređenje primenjuju odredbe Kodeksa za ugovore o javnim nabavkama (*Code des marches publics*), ili – u bukvalnom prevodu – Kodeks za javne ugovore, a sporovi koji proizlaze iz nepoštovanja ugovornih obaveza u nadležnosti su specijalizovanog upravnog sudstva, koje postupa po pravilima upravnog postupka.¹

U Sjedinjenim Američkim Državama, svi ugovori uprave po principu predstavljaju deo opšteg ugovornog prava. Njihov građanski ili privatnopravni karakter izražava se jednostavno, preko činjenice da u SAD ne postoji poseban sistem upravnog sudstva u kome bi došlo do primene posebnih pravila javnog prava za razrešavanje sporova između privatnih entiteta i uprave. Ne može se govoriti ni o jasno naznačenom autonomnom sistemu javnog prava, kao što je to slučaj u većini evropsko-kontinentalnih zemalja. U načelu, pravila privatnog prava i pravnih lekova iz privatnopravne sfere su opšteprimenjivi, nezavisno od javnog karaktera bilo koje ugovorne strane.

¹ Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, „Правната природа на договорите за јавни набавки во Република Македонија и компаративно“, *Зборник радова у част проф. др. Миле Хаџивасилев*, Скопје 2004, 257.

Javne nabavke, za ukupne tokove u državi, ključna su karika u razvoju tržišne ekonomije. Republika Makedonija, do njenog osamostaljenja 1991. god., predstavljala je deo tadašnje SFRJ, čiji se ekonomski sistem nije zasnivao na principima tržišne ekonomije. Zbog toga, javne nabavke u Makedoniji predstavljaju relativno novu materiju, čija je pravna regulacija otpočeta 2007. god., i još uvek se susreće sa preprekama, kojima je potrebna određena pravna modifikacija.²

U Makedoniji je napravljen napor da se regulišu odnosi iz javnih nabavki i da se maksimalno spreči nezakonitost u korišćenju javnih nabavki.

Pre svega, u nameri da se proširi opseg Zakona, ciljajući da se onemogućе nepravilnosti i nezakonitosti, otežano je svakodnevno poslovanje i funkcionisanje brojnih javnih preduzeća, ustanova, organa i organizacija, a posebno u domenu njihovog tržišnog delovanja koje, iako nije njihova osnovna delatnost, ipak predstavlja uslov njene realizacije.

Na kraju, celi postupak zaključivanja ugovora o javnim nabavkama detaljno je regulisan imperativnim upravnopravnim pravilima, predviđena su stroga pravila nadzora i kontrole, i sve to u fazi (pre) zaključivanja ugovora, kao i u žalbenom postupku, koji s obzirom na to da se vodi pred vladinom komisijom (i ekspertima) ostavlja mogućnost sumnje u ispravnost konačne odluke kod nezadovoljnih ponuđača. Sudska zaštita, koja treba biti najobjektivnija instanca u rešavanju eventualnih sporova predviđena je da se odvija u okvirima redovnih osnovnih sudova!? Mnogo efikasnije bi bilo suprotno rešenje – liberalizacija postupka zaključivanja ugovora o javnim nabavkama, te obezbeđenje sudske zaštite (i privatnih i javnih interesa) u upravnom sporu koji bi vodilo troje sudija tesno specijalizovanih za ovu problematiku.

2.2. Koncesija

Pod koncesijom javne službe podrazumeva se postupak pomoću koga javni organ (država ili jedinica lokalne samouprave), zvan koncedent, poverava (jednom) fizičkom ili pravnom licu (koncesionaru) pravo da upravlja jednom javnom službom, i to na način da pokriva troškove naknadama koje uzima od korisnika.

Karakteristika dela javnih službi (obrazovanje, školstvo, socijalno osiguranje i sl.) dovodi u pitanje jedan novi trend – privatizaciju.

Izbor koncesionara može se izvršiti na osnovu finansijskog nivoa ponude, ukoliko se taj aspekt smatra najznačajnijim. Međutim, to ne sme biti osnovni metod zbog kontradiktornosti pitanja – da li je važnija tehnička opremljenost koncesionara za izvršavanje njegovih zadataka ili cena. U slučaju kada su tehničke sposobnosti od najvećeg interesa za javni organ

² *Ibid.*

koji ustupa koncesiju (koncedenta), finansijski aspekti koncesije smatraju se manje važnim.

Prava i obaveze koncesionara utvrđuju se ugovorom. Koncesionar se ugovorom obavezuje da obezbedi trajno funkcionisanje službe, da korisnicima pruži usluge ukoliko ih zatraže i da usluge ne naplaćuje više od ugovorom utvrđene tarife. Koncesionar se mora pridržavati odredaba radnog zakonodavstva kao što su kolektivni ugovori i dužina radnog vremena. Što se tiče obaveza koje proizlaze iz prava javnih službi, one se svode na principe za rad javnih službi: jednakost, princip trajnosti i kontinuiteta i princip adaptacije na novonastale tehničke uslove, ali i obavljanje narušene ravnoteže uzajamnih finansijskih obaveza.

Oko pitanja prava koncesionara, koncedent je dužan da mu stavi na raspolaganje sve uslove potrebne za nesmetano obavljanje aktivnosti javne službe. Već smo pomenuli pravo koncesionara da naplaćuje pružanje usluga od korisnika, ali samo u okvirima tarifa utvrđenih ugovorom. Nad ovim kontrolu vrši javni organ koji ustupa koncesiju. S druge strane, mora se imati u vidu da je koncesionar po pravilu privatni preduzetnik (iako su mogući i slučajevi da koncesionar bude javno preduzeće), a to znači da je njegova prirodna težnja da zaradi profit, i u svakom slučaju ne bi mogao da se podvrgne podnošenju gubitaka na duži vremenski period. Otuda proističe značenje klauzule finansijske ravnoteže, i u njenim okvirima tzv. „teorije nepredvidljivosti (*imprevision*) – теорија на непредвидливост“ koja se obavezno unosi u ugovor o koncesiji.³ Do promene finansijske ravnoteže dolazi kada ugovorom utvrđena tarifa ostaje nepromenjena, a koncedent nameće nove, promenjene uslove za eksploataciju. Na primer, organi koji izdaju koncesiju nad jednom autobuskom linijom zatraže od koncesionara povećanje frekvencije ili kvaliteta vozila. Pri postojanju istih, već ugovorenih tarifa, takve modifikacije mogu uzrokovati finansijsku neravnotežu na štetu koncesionara.

Treba precizirati da finansijska ravnoteža ugovora nije sinonim za uravnoteženo upravljanje preduzećem i da princip finansijske ravnoteže ne predstavlja vid osiguranja koncesionara ili preduzetnika protiv eventualnih operativnih deficita. Finansijska ravnoteža samo je približan odnos, „časna ekvivalentnost“ troškova i dobiti, koje je koncesionar uzeo u obzir u momentu zaključivanja ugovora i koji su odredili njegov položaj. Kada se ova razumna ravnoteža prekine, može se činiti da je pravedno da se ona ponovo uspostavi zato što predstavlja odlučujući element ugovora.

U osnovi načela finansijskog ekvilibrijuma ugovora, leži činjenica da je koncesionar izložen opasnosti neuspeha, zbog koga može doći zbog dve grupe razloga: prva je, kada javna uprava koristi prerogative vlasti za

³ Н. Гризо *et al.*, *Административно право*, Скопје 2011, 173.

jednostranu modifikaciju ugovornih uslova u (ime) javnog interesa; a druga, nastanak određenih nepredvidljivih okolnosti koje nezavisno od volje ugovornih strana mogu dovesti do promene ugovornih uslova. Zato su u praksi izgrađene dve koncepcije, u doktrini upravnog prava poznatije kao „teorija samovolje“ ili „*fait du prince*“, i „teorija nepredvidljivosti, ili *imprevision*“.⁴ Obe teorije imaju zajednički cilj – osiguranje finansijske ravnoteže, ali je ostvaruju pod sasvim različitim pretpostavkama i sa različitim posledicama, pa se ne primenjuju kumulativno već alternativno.

3. UPRAVNOPРАВNA OGRANIČENJA SVOJINE – EKSPROPRIJACIJA

Eksproprijaciju možemo definisati kao svojevrsan pravni institut pomoću koga država (javna vlast), putem autoritativnog zahvata u svojinska prava opredeljenih subjekata, oduzima ili ograničava ta prava u svoju korist, ili u korist nekog drugog subjekta. Predmet eksproprijacije može biti samo nepokretnost na kojoj postoji pravo svojine. Takva nepokretnost može se eksproprijirati kada je to potrebno zbog izgradnje ekonomskih, stambenih, komunalnih, turističkih, zdravstvenih, kulturnih i sportskih objekata, objekata za narodnu odbranu, civilnu zaštitu i drugih objekata od opšteg (javnog) interesa.

Po teorijskim shvatanjama, eksproprijacija označava: prisilnu kupoprodaju, dvostrani obligacioni odnos i javnopravni odnos *sui generis*, kod koga se, po publicističkom shvatanju, akt eksproprijacije smatra kao jednostrani akt državne vlasti koji ima konstitutivno dejstvo.

Kada govorimo o vidovima eksproprijacije, treba istaći da se razlikuju: potpuna eksproprijacija i nepotpuna eksproprijacija.

Potpuna eksproprijacija je takav zahvat u pravo svojine na nepokretnosti, na osnovu koga se to pravo oduzima u celosti. Potpunom eksproprijacijom, prestaju – pored prava na svojinu – i druga prava na toj nepokretnosti. Znači, u skladu sa zakonom, takva eksproprijacija nepokretnosti koja je prije bila svojina građana, građanskopravnih lica i udruženja građana, prenosi se sa njenog vlasnika na državu/javni organ. Potpuna eksproprijacija zemljišta obuhvata i druge građevinske objekte trajnog karaktera koji se nalaze na tom zemljištu.

Nepotpunom eksproprijacijom, prava na nepokretnosti na kojoj postoji pravo svojine, samo se ograničavaju. To ograničenje se vrši ustanovljavanjem službenosti ili zakupom. Tako, eksproprijacijom se može ustanoviti službenost na zemljištu i zgradi, kao i zakup na zemljištu.

⁴ *Ibid.*

Inače, pojam „eksproprijacija” potiče od latinske kovanice *ex* (od) i *proprius* (sopstven, ličan). Ovaj koren ostao je kao osnov terminološkog formiranja ovog pojma u mnogim jezicima. Pa, tako, u nemačkom jeziku – *expropriation*, engleskom – *expropriation*, italijanskom – *espropriatione*, francuskom – *expropriation*, ruskom – *экспроприация* i sl.

Pretpostavke pod kojima može doći do oduzimanja, odnosno ograničenja prava svojine utvrđuju se normama važećeg pravnog poretka. Zahtev za tačnu i preciznu razradu tih pretpostavki istakla je građanska (buržoaska) teorija, zbog pritiska na različita gledišta i specifična shvatanja instituta svojine i njegove uloge u građansko-kapitalističkom društveno-ekonomskom uređenju. Zbog toga, pojavom prvih buržoaskih demokratija, svetost i nepovredivost privatne svojine ističe se kao princip, a uslovi pod kojima može doći do njenog oduzimanja ili ograničenja utvrđuju se po pravilu ustavom, a detaljnije se razrađuju zakonima. Deklaracija o pravima čoveka iz Francuske revolucije iz 1789. god., članom 17 utvrđuje da je svojina nepovrediva (*inviolable*) i sveta (*sacre*). Ovu formulaciju u osnovi prihvataju svi kasniji francuski ustavi.

Građanska klasa, početkom stvaranja građanskih država pod uticajem ideje nepovredivosti svojine (posebno privatne), ograničava mogućnost sprovođenja eksproprijacije, pretpostavljajući minimalan uslov za njeno sprovođenje – prethodno utvrđenu javnu potrebu, koja je utvrđena zakonom, kao i pružanje adekvatne naknade pre samog razvlašćenja.

Dalji razvoj društveno-ekonomskih i pravnih sistema, koji ulaze u posebnu fazu nakon Prvog svetskog rata, uticao je i na razvoj instituta eksproprijacije. Tako, zapaža se tendencija za njeno širenje, i to kao posledica potrebe za olakšanje uslova za mogućnost primene eksproprijacije (posebno se povećao broj objekata koji mogu biti podložni eksproprijaciji, elastičnije se shvata pojam javne koristi i posebno se utvrđuju uslovi za naknadu).

Posmatrano sa istorijske distance, eksproprijacija kao institut ne predstavlja pojam za čije se nastajanje treba zahvaliti savremenom razvitku pravnih sistema građanskih demokratija. Eksproprijaciju kao sredstvo, poznavalo je još staro rimsko pravo, a primeri upotrebe eksproprijacije se mogu videti i u srednjem veku (razume se, pod tadašnjim uslovima), što nam pokazuje da taj institut nije nov u pravnoj praksi, pa samim tim, ni u teoriji.

Valja posebno podvući, da je za eksproprijaciju važno, to što omogućuje zahvatanje svojinskih prava pojedinih subjekata. Ta prava se mogu aktom državne vlasti potpuno oduzeti ili ograničiti ispunjavanjem uslova propisanih zakonom (ili ustavom). Sa pravnog aspekta posmatrano, eksproprijacija postaje instrument derivativnog sticanja odgovarajućeg

prava, kod koga odlučujuću ulogu ima upravni akt sa svojim pravnim efektima. Inače, po teorijskim shvatanjima, eksproprijacija označava:

1. Prisilnu kupoprodaju – teoretičari koji polaze sa ovog shvatanja, kreću od činjenice da eksproprijacija ima sve osobine kupoprodaje (predavanje stvari – predmeta, i plaćanje cene), s tim što je nedostatak saglasnosti volje nadomešten zakonom;
2. Dvostrani obligacioni odnos – tu se eksproprijacija označava kao obligacija *quasi ex contractu*, koja je samo slična kupoprodaji;
3. Javnopravni odnos *sui generis*, kod koga se, u skladu sa publicističkim shvatanjem, akt eksproprijacije uzima kao jednostrani akt državne vlasti koji ima konstitutivno dejstvo.

Kada država (javna vlast), ili neko drugo javnopravno telo izrazi interes prema određenoj nepokretnosti, onda njoj stoje na raspolaganju dva sadržajno različita načina za realizaciju tog interesa. Prvo, može se doći do cilja putem kompromisa, zaključenjem ugovora o kupoprodaji nepokretnosti sa njenim vlasnikom, po načelima građanskog prava. Drugi način je, međutim, ukoliko država (javnopravno telo) ne može obezbediti svoj interes nad određenim objektom putem dogovora sa vlasnikom, bilo zbog toga što vlasnik odbija prodaju ili zbog toga što postavlja nerealne zahteve, ili zbog bilo kojih drugih razloga, ili ukoliko direktan zahvat autoritativnim putem izgleda bolji i omogućuje veću efikasnost, tada se država odlučuje na upotrebu vlasti, koju primenjuje pod unapred utvrđenim uslovima.

Znači, izbor jednoga ili drugoga načina da se stigne do cilja (pravo na svojину opredeljenog dobra), po pravilu je u rukama javne vlasti. Vlasniku nepokretnosti (predmeta) pripada sporedna uloga, budući da mu se samo u određenim slučajevima ostavlja mogućnost prethodne pogodbe, ali i ta mogućnost može ostati praktično neostvarena jer na strani javne vlasti ni u kom slučaju ne stoji obaveza da prihvati uslove koje vlasnik postavlja.

Eksproprijacija kao pravni put predstavlja autoritativno nastupanje upotrebom vlasti. Njeno sprovođenje u suštini znači da se suprotstavljeni interesi, po pravilu ekonomski, nisu mogli uskladiti nakon prethodnog pokušaja za dogovor (najčešća praksa, iako nije propisana zakonom).

Budući da je eksproprijacija efikasan način za ostvarenje određenih javnih interesa, može se reći da postoji velika potreba za preciznom razradom svih pretpostavki pod kojim se ona može provesti. Važnost ovakve razrade ne smanjuje se postojanjem različitih shvatanja o ulozi i značaju privatne svojine, i mogućnosti njenog ograničenja u teoriji i praksi.

4. ZAKLJUČAK

Iz izloženog, može se izvući generalni zaključak da se u pripremi ozbiljne kodifikacije građanskog prava, pored ostalog, mora uzeti u obzir i odnos između upravnog-javnog prava i građanskog-privatnog prava. U kodifikaciji, adekvatnu pažnju moraju dobiti upravni ugovori koji regulišu određenu materiju u postupku i na način saglasan sa javnim pravom, a koji su osnov sticanja svojinskih prava, koja predstavljaju deo građanskog-privatnog prava. Isto tako, savremene tendencije u razvoju ekonomije nužno nameću isprepletanje institucija javnog i privatnog prava, odnosno – javne nabavke, koncesije, javno-privatna partnerstva, osnov su i stub razvoja svake savremene ekonomije, a samim tim i nadogradnja pravnih sistema savremenih država.

Upravnoppravna ograničenja svojine, odnosno transformacija privatne svojine u javnu svojinu, osnov je razvoja svake države, a time i prilagođavanja pravnih sistema savremenim trendovima. Upis svojine na nepokretnostima, temelj je svake savremene ekonomije, i ne može se zamisliti bez odredaba upravnoprocesnog prava.

Komisija za pripremu kodifikacije građanskog prava, formirana od strane Vlade Republike Makedonije, uzela je u obzir ovaj odnos i istakla ga kao jedan od elemenata za pripremu kodifikacije građanskog prava Republike Makedonije. Možda je ovo dobar primer i za druge države, da tokom pripreme kodifikacija matičnog građanskog prava uzmu u obzir i ovu praksu.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference

1. Seerden, René, Stroink, Frits (eds.), *Administrative Law of the European Union, It's Member States and the United States: A Comparative Analysis*, Intersentia Uitgevers, Antwerpen – Groningen 2004;
2. Давитковски, Борче, Павловска-Данева, Ана, „Правната природа на договорите за јавни набавки во Република Македонија и компаративно“, *Зборник на трудови во чест на проф. др Миле Хаџи Василев*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2004;
3. Гризо, Наум, Гелевски, Симеон, Давитковски, Борче, *Управно право*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 1997;
4. Гризо, Наум, Гелевски, Симеон, Давитковски, Борче, Павловска-Данева, Ана, *Административно право*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2008;

5. Гризо, Наум, Гелевски, Симеон, Давитковски, Борче, Павловска-Данева, Ана, *Административно право*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2011;
6. Гризо, Наум, Давитковски, Борче, Павловска-Данева, Ана, *Јавна администрација*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2008;
7. Гризо, Наум, Давитковски, Борче, Павловска-Данева, Ана, *Јавна администрација*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2011;
8. Гуетје, Кристоф, *Право на административни договори*, Арс Ламина ДОО, Скопје 2011 (Идание како дел од програмата за превод на 1000 стручни, учебни и научни книги. Проект на Владата на РМ);
9. Давитковски, Борче, Павловска-Данева, Ана, *Управни договори*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2009;
10. Давитковски, Борче *et al.*, *Право и јавно здравство*, ФИООМ–Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2009;
11. Зборник на Правниот факултет „Правни аспекти на концесиите во здравството во Македонија и Словенија“, Завршен извештај од резултати од истражувачки проект, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2011;
12. Фромонт, Мишел, *Административното право на земјите од Европам*, Арс Ламина ДОО, Скопје 2010 (Идание како дел од програмата за превод на 1000 стручни, учебни и научни книги. Проект на Владата на РМ).

Правни извори

1. Закон за градежно земјиште, *Сл. весник на РМ*, бр. 17/11 и 53/11;
2. Закон за градење, *Сл. весник на РМ*, бр. 130/09, 224/10, 18/11, 36/11, 56/11 и 13/12;
3. Закон за домување, *Сл. весник на РМ*, бр. 99/09, 57/10, 36/11, 54/11 и 13/12;
4. Закон за експропријација, *Сл. весник на РМ*, бр. 33/95, 20/98, 40/99, 31/03, 46/05, 10/08, 106/08, 156/10 и 6/12;
5. Закон за јавните набавки, *Сл. весник на РМ*, бр. 136/07, 130/08, 97/10, 53/11 и 185/11;
6. Закон за концесии и други видови јавно приватно партнерство, *Сл. весник на РМ*, бр. 7/08, 139/08, 64/09 и 52/10;
7. Закон за културата, *Сл. весник на РМ*, бр. 31/1998, 49/03, 82/05, 24/07, 116/10, 47/11 и 51/11;
8. Закон за научно-истражувачка дејност, *Сл. весник на РМ*, бр. 46/08, 103/08 и 24/11;
9. Закон за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост, *Сл. весник на РМ*, бр. 4/05, 13/07, 165/08, 146/09, 18/11 и 51/11;
10. Закон за установите, *Сл. весник на РМ*, бр. 32/05, 120/05 и 51/11.

Professor Borče Davitkovski, LL.D.

Assistant Professor Elena Davitkovska, LL.D.

Assistant Professor Goran Gocevski, LL.D.

Faculty of Law “Iustinianus Primus” in Skopje

RELATION BETWEEN ADMINISTRATIVE (PUBLIC) LAW AND CIVIL (PRIVATE) LAW VS CIVIL LAW CODIFICATION

Summary

In the process of codification of civil law, one must take into account bordering points where public and private law intersect. This intersecting relationship between administrative (public) law and civil (private) law is of utmost significance for any civil law codification. This paper focuses on elaborating these intersecting points in Macedonian Law.

Relations between administrative and civil law appear most convergent during direct comparison of administrative relations with civil relations. This is most evident in determining the legal character of administrative contracts as a legal institute derived from public law, yet reflected directly on contract law as part of civil law (public procurement contracts, concessions, public private partnerships etc.). Administrative contracts are concluded in compliance with administrative procedure law, and potential failure to fulfill contract obligations is settled in civil litigation.

Another intersecting point of the aforementioned laws is expropriation as administrative constriction of property, or procedure in which private property is transformed into state owned property according to administrative law.

Key words: *Administrative law; Civil law; Civil law codification; Contracts; Concessions; Public procurement; Expropriation.*