

## СУДСКА ПРАКСА

### СЛУЧАЈ КАД ЈЕ ЗА ПОТПУНОСТ ПРАВНОГ ПОСЛА ПОТРЕБНО ОДОБРЕЊЕ АДМИНИСТРАТИВНОГ ОРГАНА

1. — Чести и практично врло значајни су случајеви правних послова за које се по закону захтева сагласност државног органа. Дозвола као претходна сагласност и одобрење као накнадна сагласност државног органа захтевају се по закону између осталог нарочито за закључење одређених правних послова које закључује заступник пословно неспособног лица или сама делимично пословно способна лица (на пример чл. 23 и чл. 24 Основног закона о старатељству), за закључење правних послова о преносу права на земљишту и зградама (чл. 10, 17, 20, 21 Закона о промету земљишта и зграда, Службени лист ФНРЈ, бр. 26/54), за закључење одређених правних послова девизног пословања (чл. 20 Уредбе о изменама и допунама Уредбе о девизном пословању, Службени лист ФНРЈ, бр. 50/54), као и за закључење одређених правних послова, на пример, од стране војних пошта за које им је потребна сагласност виших војних органа. Ми ћемо се овде задржати на значењу одобрења и на неким питањима у вези са одобрењем.

2. — Наша судска пракса колеба се у овим питањима.

По овом питању Врховни суд НР Македоније — Гзз—60/52 до-нео је следеће решење:

„Неправилно је правно становиште Среског суда да уговор о трампи под претпоставком да је исти закључен претставља непостојећи правни посао, зато што није прибављено одобрење од надлежног државног органа које би било предуслов за постојање уговора. Уговори под условом нису непостојећи правни послови. Уговор о трампи може да се закључи и без одобрења у смислу Уредбе о контроли промета непокретностима. Чак он треба да претходи одобрењу да би се приложио уз молбу за одобрење (Упутство о измени и допуни Упутства о контроли промета непокретностима, Службени весник НР Македоније бр. 13/50). Значење одобрења је у томе што се правно дејство уговора ставља у зависност од прибављања истог. Без одобрења уговор не може да произведе правно дејство, односно није могућ пренос својине и државине... На тај начин уговор о трампи би био услован и без правног дејства, али не непостојећи. Давање одобрења значи делује на уговор као суспензиван услов, а ускраћивање као резолутиван услов.“

Савезни врховни суд о овом истом питању заузео је становиште у својој пресуди број Гз 4/54 од 29 јануара 1954, у којој се каже:

„И првостепени и другостепени суд пресуду заснивају на правном схватању да акт одобрења преноса који се тражи по чл. 1 Уредбе о контроли промета непокретностима чини битни услов ваљаности уговора и да је уговор постао неваљан чим је одобрење ускраћено решењем Народнoг одбора. Доследно томе оба суда узимају да накнадно одобрење преноса које је дато решењем истог народног одбора не утиче на ваљаност уговора и не може учинити ваљаним уговор који је већ раније због одбијања одобрења постао неваљан.

„Ово правно схватање није законито а посебно не прои-  
злази из прописа Уредбе о контроли промета непокретности-  
ма. Поменутом Уредбом непокретности нису стављене ван  
промета него је промет у општем интересу подвргнут контро-  
ли тако да се пренос не може извршити без претходног одо-  
брења. Уговор којим се ствара правни основ преноса није ни-  
штаван, јер предмет уговора није нешто што је у промету не-  
могуће или што је у промету забрањено. Одобрење преноса  
јесте одгодни услов од кога зависи дејство уговора.

„Кад постане извесно да одобрење неће бити дато и не  
постоји никаква могућност да се то одобрење добије, онда је  
јасно да је одгодни услов осујећен и да је због тога уговор  
без дејства. То одговара вољи странака које имају у виду  
принудне прописе Уредбе о контроли промета непокретности-  
ма. Но, оваква правна немогућност не наступа још самим фак-  
том да је решењем надлежног одбора, које је формално прав-  
носнажно, ускраћено одобрење. То решење може бити изме-  
њено одлуком народног одбора увек на нову молбу купца  
или продавца као што је и учињено у овом случају накнадним  
решењем. Накнадно решење које, полазећи од прописа чл. 1  
Уредбе о контроли промета непокретностима, одговара општем  
интересу, истовремено је у складу са уговором странака и пре-  
ма томе може имати значај испуњеног одгодног услова.

„Супротно гледиште могло би доћи у примену само да су  
странке тако уговориле, тј. да су странке утврдиле време до  
кога мора да се исходи одобрење. У овој ствари тужитељ то  
не тврди, а из неспорних чињеница да је некретнина која је  
предмет уговора предата у посед купцу још 1949 године кад  
је и куповна цена исплаћена и да отад купац несметано посе-  
дује кућу у којој станује, следује закључак да су странке  
хтеле да уговор важи све док постоји правна могућност при-  
бављања одобрења.”

3. — Правна теорија, и наша и инострана, у погледу ових пи-  
тања нема јединствено становиште (1). Ове разлике у схватањима  
долазе отуда што се различито схвата одобрење државног органа,  
његов циљ и значај у односу на правни посао за који се захтева.  
Негде је одобрење форма правног посла (француска правна теори-  
ја); негде је одложни услов који чини ове правне послове viseћим  
правним пословима (један део француске правне теорије, немачка

(1) а) Облигационо право, општи део I, према белешкама са предавања професора М. Константиновића, средно В. Капор, Београд, 1952, стр. 54; б) Јуриј Штепихар: *Civilno pravo, Osnutek splošnega dela obveznosti*, Ljubljana, 1952, стр. 36) в) Андреја Гамс: Увод у грађанско право, општи део, Београд, 1952, стр. 253; г) Ј. Хрнчевић: Две неправилне пресуде, Борба од 17 октобра 1953; д) В. Зокловић: *Osvrt na članak dr. Josipa Hrnčevića „Dvije nepravilne presude”*, *Naša zakonitost*, 1/54, Zagreb, стр. 33; б) Др. I. Милић: *Povodom polemike Hrnčević—Zoković*, *Naša zakonitost*, 6—7/54, Zagreb, стр. 341.

правна теорија и један део аустријске правне теорије); негде је део изјаве воље (један део француске правне теорије и један део аустријске правне теорије). Из тога даље произишло је и схватање да је правни посао закључен без претходног одобрења понуда; затим пред-акт (један део француске правне теорије).

Нама изгледа најоснованије мишљење да су овакви уговори закључени под одложним условом, какве становиште заузимају и наши највиши судови. Од одобрења државног органа зависи да ли су воље уговорних страна, по оцени државног органа, у границама закона и према томе хоће ли им се дати пуно дејство или не. Ако одобрење наступи, зашто изјављеној вољи и догад, тј. до давања одобрења, не дати пуну правну снагу и правно значење. Овакви уговори спадају у такозване непотпуне или недовршене правне послове.

Непотпуни правни посао се не довршава једним потезом, него придолажењем једне или више чињеница које га тако употпуњују. Случајеви таквих правних послова су доста чести. Такав је, на пример, тестамент, код кога је смрт оставиоца она чињеница која употпуњује тестамент као правни посао и ставља га у дејство. Исто тако у случају прекорачења границе пуномоћства од стране опуномоћенога, оно што је више урађено није непостојеће ни ништаво. Давалац пуномоћства може то да ратификује, (*ratihabito mandato aequiparatur*). Недовршени су правни послови и условни правни послови, правни послови закључени под одложним условом. Условни правни послови нису ништави, него само још немају дејства и из њих не настају још никаква права. Недовршени, непотпуни правни посао није ни непостојећи правни посао. Та се три појма врло често замењују (2). Док одобрење није тражено, уговор није још „сакупио“ све потребне чињенице за своју потпуност, он виси. Уговор тада није ни ништав ни непостојећи, он је само недовршен. Међутим, кад је решење по молби за одобрење дато, било да је то решење позитивно било негативно, у оба случаја уговор престаје да виси и има даљу судбину различиту, већ према томе да ли је решење позитивно или негативно, односно да ли је одобрење дато или је одбијено. Ако одобрење није дато, услов није наступио и отпадање услова делује ретроактивно, тако да се сматра да уговор није ни постојао од почетка. Стање које настаје после одбијања одобрења није ни ништавост ни непостојање правног посла; то је стање као да уговора уопште није ни било. Ако је одобрење дато, услов је наступио, уговор постаје потпун и довршен. Уговор је и пре тога био важећи и није био ништав, него само недовршен и без дејства, а сад је постао довршен и добио своја дејства.

4. — У погледу питања да ли је суд позван у случају недостајања одобрења државног органа да сам по службеној дужности тражи ово одобрење или да тражи извештај да ли државни орган одобра-

(2) *Traité de droit comparé* par P. Arminjon, B. Nolde, M. Wolf, Tome II, Paris 1950, No 424, str. 152; *Rossel—Mentha, Manuel du droit civil suisse*, Tome I, Lausanne — Genève, 1922, No 867, str. 585 i No 847, str. 569.

ва или не закључење правног посла, треба истакнути да су уговором који су закључиле везане само уговорне стране. Свака од њих може захтевати одобрење, ако хоће и ако има интереса да га захтева. Ако га једна страна не захтева, друга је страна не може на то натерати, али зато може сама тражити одобрење. Све док ни једна страна не затражи одобрење, односно док државни орган не донесе решење о молби којом се тражи одобрење, посао виси и тако стање траје све док се не добије било какво решење, позитивно или негативно. Зато се гледиште изражено у решењу Врховног суда НР Македоније „да суд треба да тражи одобрење од надлежног органа“ не може прихватити из разлога: прво, суд није дужан да се брине о посебним интересима ни једне од страна нити да штити њихове посебне интересе; друго, тражење одобрења није обавеза ни једне уговорне стране, него само могућност обеју страна скупа, или сваке посебно; уговорне стране могу, ако се у томе сложе, и одустати од уговора; и треће, ако једна уговорна страна не тражи одобрење она тиме ништа не избегава, јер није ни обавезна да одобрење тражи, а другој страни ништа не стоји на путу да га сама тражи.

5. — Постављено је питање да ли одбијањем одобрења од стране надлежног државног органа уговор престаје сасвим или би се накнадно добијеним одобрењем од истог органа могао оснажити уговор за које је одобрење већ једном одбијено. (В. у напомени 1, под г, д и љ.)

Нама одговор на ово питање изгледа несумњив. Ако су стране тражиле одобрење и оно је било одбијено, онда услов није наступио, а дејство отпадања одложног услова јесте стање као да уговора није ни било, уговор је збрисан и ишчезао, а све што је учињено, ако је учињено у међувремену, учињено је без основа. Разуме се, свака страна може и против воље друге стране уложити жалбу против решења којим се одбија одобрење, али после неуспеха жалбе, сваки правни однос међу странама дефинитивно је престао.

Од подношења жалбе против одбијања одобрења треба разликовати подношење нове молбе истом органу који је издавање првог одобрења одбио. Правни посао за који није дато одобрење правно је нестало као да га није ни било. Уговорне стране нису више ни у каквој уговорној обавези. Зато се ни једна страна, па ни обе скупа, не могу више позивати на тај уговор, јер њега више нема. Оне могу само закључити нови уговор и за овај нови уговор тражити поново одобрење од државног органа. Кад би било друкчије, неизвесност о односима страна трајала би неодређено, јер би се тражење одобрења могло понављати и образлагати увек новим разлозима који нису постојали у време закључења уговора.