

*Мр Слободан Илијић,
Генерални секретаријат Савезне владе*

UDK 368.1

Правна питања статусног карактера из области осигурања имовине и лица

1. Увод

Током друге половине XX века у нашем привредном законодавству савезни закони из области осигурања имовине и лица имали су уставно-правни третман делатности од посебног друштвеног интереса или делатности од општег интереса, односно третман јавне службе. Такав третман сачувао је и важећи Закон о осигурању имовине и лица ("Службени лист СРЈ", бр. 30/96, 57/98, 53/99 и 55/99) (у даљем тексту: Закон о осигурању). Отуда, интерес јавности за неким од правних питања статусног карактера, на које је указала примена Закона о осигурању.

2. Закон о осигурању

2.1. Одредбе Закона о осигурању указују на питање ко врши у име савезне државе право контроле и право надзора над осигуравајућим организацијама. Код већине савезних закона, који регулишу поједине гране или врсте осигурања¹⁾, право савезне државе да врши контролу над осигуравајућим организацијама поверено је

1. Закон о агенцији за осигурање депозита, санацију, стечај и ликвидацију банака ("Службени лист СФРЈ", бр. 84/89, 63/90 и 20/91 и "Службени лист СРЈ", бр. 53/2001); Закон о обезбеђењу средстава за оснивање и рад агенције федерације за осигурање депозита за санацију банака ("Службени лист СФРЈ", бр. 84/89, 63/90 и 20/91); Закон о фонду за осигурање и финансирање спољнотрговинских послова ("Службени лист СРЈ", бр. 3/2002) и др.

савезним органима, и то: Савезној скупштини, Савезној влади, Народној банци Југославији и др., док је право савезне државе да врши надзор над осигуравајућим организацијама поверено појединим савезним министарствима. И у Закону о осигурању право надзора савезне државе над осигуравајућим организацијама поверено је савезном министарству надлежном за послове финансија, док је право савезне државе да врши контролу над осигуравајућим организацијама поверено Удружењу осигуравајућих организација Југославије путем јавног овлашћења, које вршење јавног овлашћења опет контролишу Савезна влада и савезно министарство надлежно за послове финансија. Другим речима, у односу на већину савезних закона, који регулишу поједине гране или врсте осигурања, право контроле осигуравајућих организација у име савезне државе врше еминентни савезни органи предвиђени Уставом СРЈ. Законом о осигурању у име савезне државе право контроле осигуравајућих организација у ужем кругу питања поверено је једној недржавној организацији и она то право контроле врши као јавно овлашћење, само по одређеним питањима над осигуравајућим организацијама. По правном питању ко у име савезне државе врши контролу осигуравајућих организација разликује се Закон о осигурању од већине других савезних закона, који регулишу поједине гране или врсте осигурања.

Право контроле или пак право надзора у име савезне државе над осигуравајућим организацијама спада у правна питања статусног карактера права осигурања. Међутим, правни термини контроле и надзора нису само предмет разматрања права осигурања. У науци управног права²⁾ контрола и надзор се, по правилу, не разликују. Дакле, у законодавно-правној пракси права осигурања бележи се разлика између контроле и надзора, док се у управном праву та разлика, по правилу, не прави.

2.2. Посебну групу правних питања статусног карактера у нашем праву осигурања чине управни послови уграђени у Закон о осигурању. Чланом 107. став 1. Устава СРЈ спроведена је категоризација управних послова, с тим што је предвиђено да их врше савезна министарства на начин утврђен савезним законом. Како није донет савезни закон, којим су на општи начин дефинисане све категорије управних послова, тако се њихово одређивање врши помоћу елемената распрострањених у десетинама важећих савезних закона. Један од тих савезних закона је и Закон о осигурању.

У члану 107. став 1. Устава СРЈ прву категорију управних послова чине извршавање савезних закона, других прописа и општинских аката, при чему се под другим прописима подразумевају међународни уговори, вишестрани или двострани, као и административни споразуми, а под општинским актима они које су донели Савезна скупштина и Савезна влада. У другу категорију управних послова спада решавање у управним стварима. Према члану 107. став 1. Устава СРЈ у трећу групу управних послова поверених савезним министарствима спадају послови управног надзора,

2. Зоран Р. Томић: "Управно право, систем", треће новелирано и проширено издање, Београд, Јавно предузеће "Службени лист СРЈ", 1998, страна 72.

док четвртој категорији управних послова припадају сви други послови утврђеним појединим савезним законима. Оваква структура управних послова заступљена је у целости у одредбама Закона о осигурању, а реализују их савезно министарство надлежно за послове финансија, у највећем броју одредаба, и Удружење осигуравајућих организација Југославије, у знатно мањем броју одредаба, разуме се, у оквиру делокруга послова који им је расподељен тим законом према осигуравајућим организацијама.

У вези са изложеним категоријама управних послова запажа се у последње време код нас повећано интересовање научне³⁾, стручне и пословне правничке јавности из материје осигурања за промене у области осигурања имовине и лица, чиме је извршавање савезног закона, као категорије управног посла, избило у први план.

3. Извршавање савезног закона

3.1. За сврху овог рада, управни посао - извршавање савезног закона - јесте праћење стања у области осигурања имовине и лица, као и правовремено, тачно и потпуно утврђивање података и информација о појавама и проблемима у овој области. Циљ овог управног посла могао би да буде, на нивоу закона, да се предложи новелирање Закона о осигурању или пак да се предложи да се донесе нови закон из области имовине и лица, а на плану подзаконске регулативе Закона о осигурању, или да се предложи новелирање важећих подзаконских прописа или пак да се предложи доношење нових подзаконских прописа. Дакле, савезно министарство надлежно за послове финансија било би најпозваније⁴⁾ да реагује и на нивоу закона и на нивоу подзаконског прописа пред Савезном владом, као овлашћеним предлагачем закона у Савезној скупштини односно доносиоцем подзаконских прописа.

3.2. Пратећи стање у области осигурање имовине и лица правничка јавност је кандидовала правна питања статусног карактера⁵⁾ поводом новелираног члана 18. Закона о осигурању.

Према члану 18. Закона о осигурању, из основног текста тог закона из 1996. године, савезно министарство надлежно за послове финансија је било поверено управно овлашћење да утврђује испуњеност бројних законских услова за оснивање и рад осигуравајућих организација, али је новелираним чланом 18. тог закона из 1999. године проширено овлашћење тог министарства и на оцену по питању да

3. Проф др Предраг Шулејић: *Предлог нових решења у Закону о осигурању имовине и лица*, "Правни живот" бр. 10/2001., стр. 707-713; Проф. др Јован Славнић: *Заштита интелектуалне имовине осигурања*, Палић, април 2002., у Зборнику радова на тему: "Ново законодавство у осигурању имовине и лица".

4. Др. Јасна Пак: *Државна контрола оснивања и рада осигуравајућих организација*, "Правни живот" бр. 11/1997, стр. 391-407.

5. Проф. др Предраг Шулејић: *Правни проблеми осигурања код нас*, "Право и привреда" бр. 5-8/2001, стр. 635-649.

ли је оправдано да се оснује управо та осигуравајућа организација. Другим речима, новелираним чланом 18. Закона о осигурању није више било довољно за издавање дозволе подносиоцу захтева да се утврди да су испуњени бројни законски услови за оснивање и рад осигуравајуће организације, односно није више било довољно задовољити принцип законитости да би се позитивно решио захтев за давање дозволе за оснивање и рад осигуравајуће организације, него је уз принцип законитости додат и принцип целисходности. Новелираним члану 18. Закона о осигурању, због допунског принципа целисходности, стављене су две врсте приговора. Први приговор је истакао да је код оснивања наших привредних предузећа прихваћен принцип законитости услова а не принцип целисходности. Други приговор је гласио да новелирани Закон о осигурању није прописао критеријуме по којима се цени "оправданост оснивања" осигуравајуће организације. Уз овај други приговор указивано је на један пример из законодавства. Пример се односио на Закон о слободним зонама ("Службени лист СРЈ", бр. 81/94), где је надлежном савезном министарству такође поверено да цени оправданост оснивања слободне зоне, односно целисходност. Међутим, у том закону утврђени су и критеријуми за оцену економске оправданости оснивања слободне зоне, чиме је принцип целисходности у том закону ближе разрађен.

Правна питања статусног карактера поводом новелираног члана 18. Закона о осигурању заокружена су пред правничком јавношћу оценом да се на овај начин уводи арбитрарност приликом решавања захтева за давање дозволе за оснивање и рад осигуравајуће организације, упркос претходног испуњења бројних законских услова за позитивно решење тог захтева, а све то има за последицу да се сврха и смисао вођења управног спора доводи у питање у случају одбијања захтева од стране савезног министарства надлежног за послове финансија.

3.3. За разрешење правних питања статусног карактера покренутих поводом новелираног члана 18. Закона о осигурању није довољно имати у виду само материјално-правне и сродне законодавно-правне разлоге, као што је то истакнуто у претходним редовима. За разрешење великих овлашћења савезног министарства надлежног за послове финансија и обезбеђење објективних правних претпоставки да се законито расправи ова ствар у управном поступку пред Савезним судом у случају негативног решења, донетог из основа члана 18. новелираног Закона о осигурању, нужно је узети у обзир процено-правне разлоге и елементе. Ти процено-правни разлози и елементи нису били присутни пред правничком јавношћу приликом покретања питања у вези са новелираним чланом 18. тог закона.

Пре свега, новелирани члан 18. Закона о осигурању није у том закону усамљени пример присуства принципа целисходности, односно дискреционе оцене, којом располаже при решавању управне ствари савезно министарство надлежно за послове финансија према осигуравајућим организацијама. При вршењу актуарских послова контроле, затим при вршењу ревизије, такође као вида контроле над осигуравајућим организацијама, Закон о осигурању је савезном министарству надлежном за послове финансија дозволио да врши свој избор актуара и да врши свој

избор ревизора, уз примену дискреционе оцене, односно без дефинисаних критеријумима по којим ће се вршити такав извор. Закон о осигурању садржи и друге бројне одредбе у којима се управна ствар решава комбинованом применом принципа законитости и целисходности, односно слободне оцене. По себи, овлашћење у закону да се нека управна ствар реши уз примену комбинованих принципа законитости и целисходности, односно слободне оцене, не чини ту ствар арбитражном, ни управно овлашћење у закону превеликим и неуобичајеним.

3.4. Узроке наведених и других спорних правних питања статусног карактера треба тражити у томе што Закон о осигурању није предвидео двостепеност код решавања управне ствари у управном поступку. Квантитативно посматрано, Закон о осигурању предвидео је знатно већу улогу државе у области осигурања имовине и лица од оне улоге коју је држава имала по ранијем Закону о основама система осигурања имовине и лица ("Службени лист СФРЈ", бр. 17/90 и 92/90 и "Службени лист СРЈ", бр. 31/93), без обзира ко у име савезне државе врши ту улогу. Међутим, већа овлашћења државе над осигуравајућим организацијама нису праћења у Закону о осигурању са двостепеношћу решавања у управном поступку. У другој половини XX века донети су и други бројни савезни закони из привредне области у којима је управна ствар постајала коначно решеном већ у првом степену, па су законодавци редовно незадовољну страну упућивали да своја права, обавезе и интересе штите пред судом у управном спору. У групу ових закона спада и Закон о осигурању.

4. Решавање у управној ствари

4.1. Сагласно редоследу управних послова из члана 107. став 1. Устава СРЈ решавање у управној ствари је посебна категорија управних послова. Закон о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 55/96) није дефинисао значење правног појма управне ствари. Стога, неопходно је да се због синтагме - решавање у управној ствари - осветли дефиниција управне ствари. Једна од најкраћих дефиниција управне ствари вели да је то правна ствар⁶⁾ у којој се непосредном применом правног прописа решава о неком праву, обавези или правном интересу одређене странке, ако за решавање те ствари није надлежан суд. Друга дефиниција управне ствари каже да је то појединачна животна ситуација⁷⁾ ванспорног карактера, са непосредно ангажованим јавним интересом, коју је на основу закона неопходно ауторитативно и конкретно уредити, односно корективно усмерити њено правно уређивање (по службеној дужности или поводом захтева странке). Разуме се, има и других и друкчијих дефиниција појма управне ствари у науци и у упоредном законодавству, али су наведена два, чини се, поуздана да објасне онај део наведене синтагме коју матични закон није дефинисао.

6. Богдан Мајсторовић: "Коментар Закона о општем управном поступку", VIII издање, Београд, НИУ Службени лист СФРЈ, 1978., страна 6.

7. Зоран Р. Томић, исто, страна 272.

4.2. Према осигуравајућим организацијама Закон о осигурању је конституисан на моделу дозволе. То значи да је тим законом овлашћено савезно министарство надлежно за послове финансија да издаје дозволу за оснивање и рад осигуравајуће организације, као и да одузима дозволу за рад осигуравајућој организацији. И једна и друга дозвола представља решавање у управној ствари, односно и једна и друга дозвола представљају управне акте.

Поводом новелираном члана 18. Закона о осигурању ваља се подсетити из правне науке да се слободна оцена уграђује у одредбу закона онда када се ради о животној ситуацији⁸⁾, која је суптилна и деликатна, односно испуњена у напред непредвидљивим или променљивим параметрима па слободна оцена доносиоцу управног акта треба да омогући сагледавање свих околности (економских, политичких, социјалних, етичких и др) те средине и тог времена за које се управни акт доноси.

Да је којим случајем у Закону о осигурању уграђена двостепеност решавања у управном поступку, као што није, примена принципа целисходности, односно слободне оцене код управног акта, донетог на основу новелираног члана 18. тог закона, била би на провери пред другостепеном инстанцом. Жалбени управни поступак јесте гаранција да ће се два пута решавати у истој управној ствари или о истој животној ситуацији. Жалбени управни поступак јесте гаранција према јавном интересу, с једне стране и с друге стране, гаранција према правима и слободама човека и грађанина. Другостепени управни орган би вршио инстанциону контролу првостепеног управног органа и његовог управног акта не само по питању принципа законитости, него и по питању целисходности, односно слободне оцене. Доцније, у управном спору границе испитивања слободне оцене управног акта су знатно уже.

4.3. Разматрање правних питања статусног карактера, о којима је овде било речи, одвијало се у условима стварања нове државе и истовремено транзиције привреде и друштва, укључујући и хармонизацију нашег законодавства са комунитарним правом. Циљ хармонизације⁹⁾ прописа нашег законодавства са комунитарним прописима није унификација или стварање јединствених решења националног права са комунитарним правом, већ само приближавање или усклађивање националних прописа са оним решењима која су предвиђена у комунитарном праву. Отуда, не треба искључити могућност да се неком од наредних новела Закона о осигурању или евентуално новим законом из области осигурања имовине и лица предвиде неки нови надзорни или контролни орган над осигуравајућим организацијама, односно агенција или њој слично тело састављено од независних експерата за право осигурања.

Уосталом, у оквиру делокруга питања које је Закон о осигурању поверио Удружењу осигуравајућих организација Југославије да их врши као јавно овлашћење, то удружење је постало првостепени управни орган, а савезно министарство

8. Зоран Р. Томић, исто, стр. 280-281.

9. Проф. др Радован Вукадиновић: *Хармонизација домаћеј права са њравном режулајивом Европске уније - нужности или појиреба*, "Право и привреда" бр. 5-8/2001, стр. 31-45.

надлежно за послове финансија је његов другостепени управни орган. Другим речима, на основу члана 118. став 1. Устава СРЈ и у вези са чланом 4. тачка 1. Закона о општем управном поступку кад то удружење решава у управној ствари, оно, као организација којој је Законом о осигурању поверено вршење јавних овлашћења, има својство првостепеног управног органа који води управни поступак, односно решава у првом степену у управној ствари. Пошто надзор над радом тог удружења у управним стварима врши савезно министарство надлежно за послове финансија по Закону о осигурању, на основу члана 12. Закона о општем управном поступку то министарство је другостепени управни орган за наведено удружење. Закон о осигурању поверио је узак круг питања том удружењу према осигуравајућим организацијама, па је вероватно зато и својство тог удружења, као првостепеног управног органа за осигуравајуће организације, недовољно проучено у склопу правних питања статусног карактера у области осигурања имовине и лица. На ово се указује само ради стварања што потпуније слике о постојању, односно о непостојању примене начела двостепености решавања у управној ствари у Закону о осигурању.

4.4. Напомиње се да иза изложене критике у јавности новелираног члана 18. Закона о осигурању стоје логично интереси за бржим и лакшим укључењем сваког заинтересованог на наше тржиште осигурања. С тим у вези, у правној науци постоји гледиште¹⁰⁾ о потреби промена у Закону о осигурању, јер и суштински и садржински тежи ка монополисању односа осигурања, а не тежи привредној и нормалној лојалној конкуренцији у области осигурања. По овом гледишту наши прописи о овлашћењима државе у осигурању су такви да та овлашћења државе треба смањити, водећи рачуна о специфичностима времена и посебним интересима друштва у датом тренутку. Посебно је указано код овог гледишта да нема опасности да код нас на тржишту буде много осигуравајућих организација, односно да код нас има мањи број осигуравајућих организација од оног броја који би поспешивао лојалну конкуренцију. Према томе, покренута правна питања статусног карактера обухватила су бројне аспекте осигурања имовине и лица, али и ефекте одсуства начела двостепености у решавању управне ствари у Закону о осигурању.

5.1. Шестогодишње искуство у извршавању Закона о осигурању имовине и лица и у решавању у управним стварима, на основу овлашћења из тог закона, указало је на последице непостојања начела двостепености у решавању у свим управним стварима где савезно министарство надлежно за послове финансија решава у првом степену.

10. Проф. др Славко Царић: *Осигурање - промене у пројектама*, "Правни информатор" бр. 5/2001, страна 75.

5. Закључак

5.2. Шестогодишње искуство у примени Закона о осигурању имовине и лица недвосмислено је потврдило да је тужба у управном спору заменила право на жалбу против решења првостепеног управног органа у лику савезног министарства надлежног за послове финансија, па је редовни суд позван да одлучује о ономе о чему је требало, по начелу двостепености решавања у управној ствари, да одлучује другостепени управни орган.

5.3. Стога, неодложно је да се начело двостепености у решавању у управним стварима угради коначно у закон којим се регулише осигурање имовине и лица, без обзира да ли ће у том органу контролу или надзор над осигуравајућим организацијама у име државе да врши неко министарство, агенција за надзор или неко друго контролно, односно надзорно тело састављено од експерата за право осигурања.