

мр Слободан ИЛИЈИЋ  
члан Председништва Удружења правника Србије

## РЕГУЛАТИВА ПРЕВОЗА ОПАСНИХ МАТЕРИЈА У СРБИЈИ И УЛОГА ОСИГУРАЊА

### Резиме

*Аутор је анализирао одредбе ранијих и важећих прописа о превозу опасних материја у СФРЈ и Србији. У студији су разматрани основни појмови, уравни надзор, а нарочито одредбе о улози обавезној осигурања од одговорности у регулативи о превозу опасних материја, укључујући нови закон из 2010. године. По ступању на снагу новог закона сви ранији прописи престали су да важе. До сада је било удеса и штета у превозу опасних материја у Србији, али срећом нису биле великих размера, катастрофе. Нови закон треба оасвременити предлозима изнетим у студији.*

**Кључне речи:** *опасне материје, закон, уредба, осигурање.*

### I Уводне напомене

Домаћа регулатива превоза опасних материја (скраћено: ОМ) и улога осигурања у тој регулативи постаје интересантна тема зато што се све више и све чешће догађају удеси и штете у тој врсти превоза.<sup>1</sup> Отуда, предмет овог рада биће одредбе два домаћа закона и једне уредбе Владе Републике Србије. Метод излагања овако конципираног предмета обухватиће, најпре, законодавноправне аспекте основног појма у регу-

<sup>1</sup> Душанка Ђурђев, „Међународно регулисање превоза опасних ствари“, *Правни живот*, бр. 11/1998, стр. 431–441.

лативи превоза ОМ, затим управни надзор над превозом ОМ и најзад, улогу осигурања у овој регулативи.

Подаци о високом учешћу удеса у свету при превозу ОМ учинили су да порасте најшири јавни интерес за ову врсту превоза. Наиме, према подацима Међународне организације рада у свету 40% удеса са ОМ настаје на месту њихове производње.<sup>2</sup> Нешто мало мање или око 35% удеса у свету настаје при превозу ОМ. Најмање удеса са ОМ у свету јавља се код складиштења. Нема објављених података о удесима и штетама при превозу ОМ у Србији, иако је било удеса и штета.<sup>3</sup> Највећи обим превоза ОМ остварује се у Србији у железничком и друмском саобраћају (путем унутрашњег саобраћаја, транзита, увоза и извоза). Стога, излагање о досадашњој и садашњој регулативи превоза ОМ у Србији имаће у виду одредбе о друмском и железничком саобраћају и улогу осигурања у тим гранама саобраћаја.

Савремена домаћа регулатива о превозу ОМ и повезивање са правом осигурања почело је доношењем Закона о превозу опасних материја.<sup>4</sup> ЗОП је ступио на снагу 2. јуна 1990. године. Други пропис о превозу ОМ, по редоследу доношења, била је Уредба Владе Републике Србије о превозу опасних материја у друмском и железничком саобраћају.<sup>5</sup> Уредба је ступила на снагу 11. септембра 2002. године. Трећи пропис, и важећи закон, од значаја за предмет овог рада био је Закон о транспорту опасног терета.<sup>6</sup> ЗОТ је објављен у службеном гласилу 23. новембра 2010. године, али је ступио на снагу 180-ог дана од дана објављивања у службеном гласилу, тј. 23. маја 2011. године. Даном ступања на снагу ЗОТ-а или 23. маја 2011. године према његовој изричитој одредби престали су да важе и ЗОП и Уредба. Поред ова три прописа, појавио се у литератури податак да је у Србији 2002. године донет Закон о превозу опасних

2 Слободан Илијић, „Правни оквир превоза опасних материја у Србији“, *Зборник радова Форума квалификата из Београда*, Београд, 2010, стр. 16–19.

3 Драган Јоксовић, „Организација збрињавања у хемијским акцидентима и катастрофама“, *Зборник радова – Опасне материје – производња, складиштење, транспорт и употреба – безбедност и осигурање*, Аранђеловац, 2003, стр. 109–113. Поменути аутор наводи да се највећи удес у Србији догодио 1998. године у Крњачи (код Београда) када се у друмском превозу преврнула цистерна са 2,5 тона амонијака. Тада је, по наводима из реферата, дошло до тровања 143 лица, од којих је једно лице умрло на лицу места, а друго после седам дана лечења. Хоспитализована су 54 лица.

4 Закон о превозу опасних материја (*Службени лист СФРЈ*, бр. 27/90, 45/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 24/94, 28/96, 68/2002, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009 и 88/2010, даље у тексту: ЗОП).

5 Уредба о превозу опасних материја у друмском и железничком саобраћају, (*Службени гласник РС*, бр. 53/2002, даље у тексту: Уредба).

6 Закон о транспорту опасног терета (*Службени гласник РС*, бр. 88/2010, даље у тексту: ЗОТ).

материја.<sup>7</sup> У том научном извору о превозу ОМ навођење да је 2002. године донет нови закон о превозу опасних материја представљало је очигледну штампарску грешку. Наиме, у 2002. години из области превоза ОМ донети су само Уредба и Закон о изменама и допунама Закона о превозу опасних материја, а не нов закон о превозу ОМ. О Уредби ће бити више речи касније у овом раду, а новела ЗОТ-а из 2002. године садржала је пре свега усклађивање износа прекршајних казни са претходно прописаним износима тих казни, тако да та новела ЗОП-а није имала значење новог закона о ОМ. Стога, наведена три прописа чине окосницу овог рада.

У наслову овог рада коришћен је термин – опасна материја – стога што су два важна прописа, ЗОП и Уредба, користили управо тај термин. Иначе, за ОМ пре доношења ЗОП-а у литератури код нас био је у употреби термин – шкодљива материја.<sup>8</sup> Такође, као синоним термину ОМ – коришћен је у литератури и у упоредном праву термин – опасна ствар. Примера ради, важећи хрватски закон, донет 30. јула 2007. године, понео је наслов – Закон о пријевозу опасних твари.<sup>9</sup> У различитим преводима међународних мултилатералних конвенција о превозу ОМ и у литератури може да се пронађе и термин – опасна роба. Закон Србије из 2010. године, односно ЗОТ, уместо термина ОМ користи термин – опасан терет (скраћено: ОТ). У новијој домаћој правној литератури уместо термина ОМ запажено је коришћење термина – опасни материјал. Термин – ОМ – коришћен је у законодавству СФРЈ и Србије пуних 21 годину, па је зато стављен у наслов овог рада.

## II Законодавноправни аспекти појма опасне материје или опасног терета

Једно од основних питања у регулативи превоза ОМ био је начин на који је дефинисан појам – ОМ. Национална регулатива превоза ОМ води порекло из међународних мултилатералних конвенција о том превозу, па самим тим и основни појам по свом садржају потиче из тих извора. ЗОП и Уредба релативно јасно су нормативноправно изразили појам ОМ и садржај класа ОМ, уз прилагођавање неке од подкласа тадашњим домаћим потребама. У основним одредбама ЗОП-а појам ОМ

7 Душанка Ђурђевић, „Правно регулисање превоза опасних материја“, *Правна ријеч*, бр. 5/2005, стр. 385–400.

8 Љубиша Милошевић, *Штете од шкодљивих материја и њихово накнаде штете*, Београд, 1972, стр. 99.

9 Закон о пријевозу опасних твари (*Народне новине*, бр. 79/2007). Закон је почео да се примењује од 1. јануара 2009. године.

обухватио је девет класа, одређен број подкласа и ближе дефинисање садржаја сваке од тих класа и подкласа. Исти приступ основном појму био је предвиђен и у Уредби. Начелно, између ЗОП-а и Уредбе није било битних разлика, тј. садрже исти број од девет класа. До разлике је долазило око броја подкласа и то само у два случаја, тј. код две класе. Примера ради, према Уредби наименовање класе 1 опасних материја је било само – експлозивне материје и артикли, док је у ЗОП-у било предвиђено наименовање још за подкласу 1а – експлозивне материје, за подкласу 1б – предмети пуњени експлозивним материјама и за подкласу 1ц – средства за паљење, ватрометни предмети и други предмети. Дакле, појам ОМ у ЗОП-у и Уредби није стварао неке правне проблеме.

За разлику од ова два прописа, који су данас престали да важе, ЗОТ је приступио дефинисању основног појма на заобилазан или правно компликован начин. Према ЗОТ-у основни законски појам ОТ дефинисан је на следећи начин, и то: „опасан терет је материја, предмет или отпад који је према испуњеним условима утврђеним прописима из члана 2 став 2 разврстан у опасан терет.“<sup>10</sup> Другим речима, појам ОТ није утврђен у ЗОТ-у, већ је странци или оперативном управном органу остављено да дође до основног појма ЗОТ-а „проучавајући“ смисао упућујуће одредбе члана 2 став 2 ЗОТ-а у ратификованим међународним мултилатералним конвенцијама. С обзиром да су у тач. 1–6 става 2 члана 2 ЗОТ-а наведени само називи међународних мултилатералних конвенција о превозу ОМ, а не и сви бројеви службених гласила у којима могу да се прочитају те конвенције, односно у њима нађе конкретан појам ОМ, странка – подносилац захтева за дозволу за превоз ОМ треба у добро опремљеној библиотеци са службеним гласилима из периода СФРЈ да пронађе све те конвенције и из њих изведе основни појам ОМ или ма које друго решење из ЗОТ-а у сваком конкретном случају. ЗОТ се састоји из укупно 103 члана, а на 64 места у ЗОТ-у законодавац се позивао на члан 2 став 2 ЗОТ-а. То значи да није само остао нејасан основни појам, већ и низ других законских решења у ЗОТ-у. Овакав начин редакције ЗОТ-а отворио је бројне правне празнине управној и судској власти приликом спровођења ЗОТ-а, како у погледу основног појма, тако и у погледу низа законских решења.

Потписник овог рада истраживао је у библиотеци бројеве службених гласила оних ратификованих међународних мултилатералних конвенције на које се позива члан 2 став 2 тач. 1–6 ЗОТ-а, као и саме те конвенције у службеним гласилима из доба СФРЈ. Истраживање је показало да су уз неке од тих конвенција, по правилу, одвојено ратификовани поједини протоколи, анекси и други прилози, који иначе чине

10 ЗОТ, чл. 7 ст. 1 тач. 5.

нераздвојни део тих конвенција. Управо у тим одвојено ратификованим протоколима, анексима и другим прилозима могу да се пронађу техничко-технолошки подаци, параметри, шеме, скице и сл., који су међусобно противречни са другим ратификованим протоколима, анексима и другим прилозима уз исту конвенцију. Описано истраживање одвојено ратификованих и објављених у службеним гласилима протокола, анекса и других прилога уз међународне мултилатералне конвенције о превозу опасних материја из члана 2 став 2 ЗОТ-а и саме те конвенције теже буквално у фотокопираној верзији неколико десетина килограма, тако да се ради о квантитативно највећем делу међународноправног наслеђа СФРЈ, данас Србије. Упркос несумњиво техничко-технолошком карактеру самостално ратификованих протокола, анекса и других прилога уз међународне мултилатералне конвенције и тих конвенција из члана 2 став 2 тач. 1–6 ЗОТ-а, по мишљењу потписника овог рада приликом новелирањем ЗОТ-а члан 2 став 2 ЗОТ-а треба употпунити бројевима службених гласила уз сваку од пет међународних мултилатералних конвенција где то сада недостаје, затим брисати у ЗОТ-у масовно упућивање на члан 2 став 2 и заменити га, како јасним и недвосмисленим појмом опасног терета, тако и осталим одговарајућим јасним законским решењима.

### **III Управни надзор над превозом опасних материја или опасног терета**

Приликом израде ЗОП-а, Уредбе и ЗОТ-а једно од централних питања било је да ли управни надзор над пословима превоза ОМ, односно ОТ треба поверити једном управном органу или пак већем броју управних органа? То важно статусно-правно питање регулативе превоза ОМ није привлачило већу пажњу стручне правничке јавности. Пре око једне деценије о томе питању развила јавна дискусија међу читаоцима дневног листа „Политика“, с обзиром на одсуство адекватног надзора приликом једног удеса у превозу ОМ у друмском саобраћају. У тој јавној дискусији већина читалаца определила се за решење по коме управни надзор над пословима превоза ОМ треба да се повери једном управном органу. Па ипак, у одредбама ЗОП-а, Уредбе и ЗОТ-а прихватана су решења по којима управни надзор над пословима превоза ОМ врши више управних органа.

ЗОП је био конципиран као савезни закон, који треба да регулише основе система, с тим да целину система превоза опасних материја даље уреди републичко законодавство. Ниједна република није поступила по том уставноправном резону док су биле у СФРЈ, односно у

СРЈ. Практичне последице су биле да је, у случају удеса, регистровано неповољне стање у области превоза ОМ.<sup>11</sup>

Полазећи од карактера ЗОП-а, вршење управног надзора регулисано је само за неке класе. Наиме, било је предвиђено, примера ради, да савезни орган управе надлежан за унутрашње послове врши управни надзор над експлозивним материјама (класа 1), али и да надлежни органи управе за здравље у републикама врше управни надзор над превозом отрова (класа 6) и над превозом радиоактивних материја (класе 7).<sup>12</sup> За остале класе и подкласе ЗОП није регулисао вршење управног надзора очекујући да то доврши републичко законодавство. Уз то, са становишта саобраћајног права приговорено је ЗОП-у да такав закон „не значи много“ и да су „уређени услови под којима се врши превоз опасних материја, као и заједничке мере безбедности за све ствари или за одређене врсте опасних материја“.<sup>13</sup> Међутим, нису предвиђена правила о одговорности за штете које настају превозом опасних ствари.

Иако се ЗОП није бавио расподелом надлежности међу управним органима, ипак је иницирао увођење улоге осигурања у регулативу превоза ОМ. При томе, ЗОП је одмах посегао за административним мерама. Наиме, увођење обавезног осигурања у превоз ОМ забрањено је на следећи начин. Ако је током управног надзора утврђено да предузеће или друго правно лице у својству носиоца права располагања или власника опасне ствари при превозу није осигурало ОМ, ЗОП је предвидео прекршајну одговорност, како за предузеће или друго правно лице, тако и за одговорно лице.<sup>14</sup>

Управни надзор над превозом ОМ био је прописан у Уредби на јасан начин. Наиме, Уредба је предвидела да се вршење управног надзора над превозом ОМ у друмском и железничком саобраћају расподељује између три министарства. Према Уредби у друмском саобраћају МУП је добио у надлежност управни надзор над класама 1, 2, 3, 4 и 5, а у железничком саобраћају управни надзор над класом 1. Даље, Министарство

11 Детаљнију оцену стања превоза опасних материја видети у Слободан Миличковић, Предраг Марић, „Законска уређеност превоза опасних материја у Републици Србији“, *Зборник радова – Опасне материје – производња, складиштење, транспорт и утицаје – безбедност и осигурање*, Аранђеловац, 2003, стр. 1–6; Жељко Рвовић, „Узрок и последице цурења ТНГ-а на бензинској станици Аеродром у Крагујевцу“, *Зборник радова – Ризик пожара, експлозије, хаварије и њихове у осигурању и организација система заштите*, Београд, 2003, стр. 155–159.

12 О неготивном сукобу надлежности између савезног органа управе из области здравства и републичког органа управе из области здравства детаљније вид. Биљана Ђукић, „Превоз опасних материја у унутрашњем саобраћају“, *Правни живот*, бр. 11/1997, стр. 259–270.

13 Душанка Ђурђев, „Међународно регулисање превоза опасних ствари“, *Правни живот*, бр. 11/1998, стр. 431–441.

14 ЗОП, чл. 113 ст. 1 тач. 5 у вези ст. 2 тог члана ЗОП-а.

саобраћаја и телекомуникација у друмском саобраћају добило је у надлежност вршење управног надзора над класама 6, 8 и 9, а у железничком саобраћају над класама 2, 3, 4, 5, 6, 8 и 9. Најзад, Министарство за заштиту природних богатстава и животну средину у друмском саобраћају добило је у надлежност управни надзор над класом 7 и опасним отпадом, а у железничком саобраћају такође управни надзор над класом 7 и опасним отпадом. Следећу савремену новину у Уредби представљале су одредбе о поступку у коме се за сваку од девет класа регулише шта треба да садржи захтев за издавање дозволе за превоз ОМ. Уредбом је уређен пожељан поступак издавања дозволе за превоз ОМ, али и поступак за одузимање дозволе за превоз ОМ. ЗОП није помињан у Уредби, што значи да је важио и даље, али је поводом доношења Уредбе у стручној правничкој јавности разматрано питање правне конкуренције између ЗОП-а и Уредбе.<sup>15</sup> Покретано је и питање уставног и законског основа за доношење Уредбе.<sup>16</sup> Уредба је престала да се примењује оног тренутка у коме је престало да постоји неко од три министарства чија је надлежност била предвиђена Уредбом. То је могло да се догоди после прве реконструкције Владе, јер се тада обавезно припрема нови Закон о Влади и у њему надлежности нових министарстава. Дакле, Уредба није била дугог века као ЗОП.

Не само да је Уредбом уведен пожељан поступак за издавање дозволе за превоз ОМ, него је Уредбом било превиђено да се, уз захтев за издавање дозволе за превоз опасне материје, морао да поднесе доказ о осигурању. Уредбом је било предвиђено да надлежно министарство (свако од наведена три министарства) спроводи инспекцијски надзор. Ако у томе поступку утврди да предузеће или друго правно лице, односно одговорно лице у предузећу или другом правном лицу није посебно осигурало опасну материју за случај штете причињене трећем лицу, Уредба је предвиђала новчане казне у прекршајном поступку. По мишљењу потписника овог рада, случај прописивања прекршајне одговорности за предузеће или друго правно лице, које није осигурало опасну материју, највероватније односило се на оне који то осигурање нису били закључили пре ступања на снагу Уредбе, а наставили су послове превоза опасних материја по ступању на снагу Уредбе.

Истине ради, Уредба је донета из нужде, а не зато што се ишло за потребом дораде или разраде одредаба ЗОП-а.<sup>17</sup> Наиме, у августу 2003.

15 Слободан Илијић, „По Уредби или по Закону“, *Security*, бр. 12/2004, стр. 6-7.

16 Детаљније о том питању Слободан Илијић, „Правни режим опасних ствари у превозу и осигурању“, *Зборник радова - Опасне материје - производња, складиштење, транспорт и употреба - безбедност и осигурање*, Аранђеловац, 2003, стр. 240-248.

17 Слободан Илијић, „Кад несреће кроје законе“, *Свијет осигурања*, бр. 10/2009, стр. 56-59.

године на Железничкој станици у Београду на вагону цистерни са винил хлоридом попустио је вентил. Срећним стицајем околности није дошло до експлозије, катастрофе. Да је којим случајем дошло до експлозије војни стручњаци су израчунали да би ватрена лопта спржила све у пречнику од око 900 метара (хотел „Београд“, целу Сарајевску улицу и сл.), а број повређених или отрованих би био неколико хиљада људи.<sup>18</sup> Већ наредног месеца Влада РС донела је Уредбу и начином регулисања управног надзора указала да је стварни проблем код превоза ОМ стална контрола спровођења прописа о превозу опасних материја у пракси.

ЗОТ је унео бројне новости у вршење управног надзора над превозом ОТ. Највећу новост ЗОТ-а представљало је формирање Управе за транспорт опасног терета (скраћено: Управа), која је у саставу министарства надлежног за саобраћај.<sup>19</sup> Из статуса Управе произишло је да је она увек у управном поступку првостепени управни орган, а министарство надлежно за саобраћај да је увек другостепени управни орган. Друга важна новост у вршењу управног надзора над превозом ОТ била је да је прописан поступак за издавање и одузимање дозволе за транспорт ОТ. У том поступку Управа је, по правилу, овлашћена да издаје дозволу за транспорт ОТ, али ЗОТ-ом су превиђени и изузетци од тог правила.<sup>20</sup> Изузетак је прописан за случај кад се ради о дозволи за транспорт експлозивног материјала и тада дозволу за територију Србије издаје подручна полицијска управа са којег се пошиљка отпрема, а за увоз, извоз и транзит тог материјала дозволу издаје МУП. Изузетак је био прописан и када се издаје дозвола за транспорт ОТ, који је истовремено и наоружање, војна опрема или роба двоструке намене, те у том случају мора да се прибави сагласност министарства надлежног за послове одбране. Трећа важна новост из домена управног надзора над транспортом ОТ била је да је ЗОТ предвидео издавање различитих врста дозвола за транспорт ОТ. По правилу, дозволе се издају за појединачни транспорт у случајевима утврђеним у члану 2 став 2 ЗОТ-а, као и у транспорту експлозивног и радиоактивног терета. ЗОТ је предвидео да је МУП увек надлежан за издавање дозволе за увоз, извоз и транзит експлозивног терета у међународном саобраћају. Најзад, дозвола за транспорт радиоактивног терета могла је да се изда за више транспорта, али не на дужи период од шест месеци. У следеће важне новости ЗОТ-а у области управног надзора спадају одредбе о амбалажи за транспорт ОТ. Такође, важну новост у области управног надзора представља коначно

18 Новинар Оливера Поповић интервјуисала је начелника Националног центра за тровања ВМА пук. проф. др Драгана Јоксовића у чланку под насловом *Сиремни и за најтеже*, лист „Политика“ од 30. маја 2004, стр. А10.

19 ЗОТ, чл. 9–17.

20 ЗОТ, чл. 30.



конституисање саветника за безбедност у транспорту ОТ у друмском, железничком и водном саобраћају, с обзиром да је и у ЗОП-у било неколико одредаба о истој установи. У круг важних новости предвиђених у ЗОТ-у спада свакако прописивање управног надзора за транспорт посебно у друмском, посебно у железничком, посебно у водном и посебно у ваздушном саобраћају.

ЗОТ је предвидео улогу осигурања на другачији начин од ранијих прописа. Међутим, вероватно по инерцији, ни ЗОТ се није одрекао манира ранијих прописа да запрети са прекршајном одговорности оном учеснику у транспорту ОТ, који се није осигурао за случај да у транспорту ОТ причини штету лицима, имовини и животној средини. Штавише, ЗОТ је отишао и корак даље, јер је учеснику у транспорту запретио са преступном одговорношћу, чак уз могућност изрицања заштитне мере забране обављања привредне активности, ако се утврди да се није осигурао за случај да у транспорту ОТ причини штету лицима, имовини и животној средини. У целини узев, ЗОТ је материју управног надзора над пословима превоза ОТ у Србији подигао на виши ниво у односу на ЗОП и Уредбу, стим што ће тек у примени ЗОТ-а бити проверена сва изложена решења из домена управног надзора, укључујући и претње казненем одговорности ако адресат ЗОТ-а не предочи полису осигурања.

#### **IV Улога права осигурања у регулативи превоза опасних материја**

За утврђивање улоге права осигурања у правном режиму ОМ пре доношења ЗОП-а били су релевантни Закон о облигационим односима,<sup>21</sup> као општи пропис и Закон о превозу опасних материја,<sup>22</sup> као посебан пропис. У том правном режиму егзистирало је само добровољно осигурање при превозу ОМ.<sup>23</sup> Са доношењем ЗОП-а у регулативу о превозу ОМ уведено је бар номинално обавезно осигурање.

ЗОП је одредбе о обавезном осигурању лоцирао у основне одредбе, чиме се хтело постићи да важи на целој територији СФРЈ.<sup>24</sup> Кључне одредбе у ставу 1 члана 8 ЗОП-а гласиле су, и то: „Носилац права располагања, односно власник је дужан да осигура опасну материју за случај штете причињене трећим лицима услед смрти, повреде тела

21 Закон о облигационим односима (*Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ, *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља).

22 Закон о превозу опасних материја (*Службени лист СФРЈ*, бр. 20/1984).

23 Славко Царић, „Појам, врсте и значај уговора о шпедицији за југословенску привреду“, *Правни животи*, бр. 11/1997, стр. 5–31.

24 ЗОП, чл. 8 ст. 1 и 2 у вези са чл. 51 ст. 2 и чл. 71 ст. 3.

или здравља, оштећења или уништења ствари или загађивања животне средине у току превоза.“ У ставу 2 члана 8 прецизирани су изузетци од правних правила утврђених у ставу 1 тог члана. Први изузетак од обавезе осигурања односио се на мање количине отрова намењене за лабораторијске и научне сврхе, тако да су те мање количине могле да се без одобрења превозе, како изван државне границе, тако и на територији СФРЈ. Други изузетак од обавезе осигурања односио се на пренос, разношење или достављање дању, и то за време добре видљивости, мањих количина ОМ које је дефинисао Европски споразум о међународном превозу опасне робе у друмском саобраћају, осим радиоактивних, при чему тај пренос, разношење или достављање може да се врши путничким аутомобилом, трактором с приколицом, запрежним возилом, теретним трициклом са мотором или без мотора, ручним колицима или на товарној стоци. Одредбе о обавезном осигурању у ЗОП-у, конципиране на изложен начин, биле су на правној снази од 2. јуна 1990. до 23. маја 2011. године или скоро 21 годину у Србији.

По оцени директора у „ДДОР Нови Сад“ у примени ЗОП-а није поштована законска обавезност осигурања у превозу ОМ.<sup>25</sup> У вези са овом оценом из осигуравајуће праксе, по мишљењу потписника овог рада, могло је да се постави следеће питање: из којих правних разлога се не поштује у пракси законска обавезност осигурања у превозу ОМ? У одговору на то правно питање могућа су два различита одговора или тумачења одредаба ЗОП-а. Граматички посматрано, дикција цитираних одредаба ЗОП-а је двосмислена. Из једног дела цитираних одредаба могло је да се схвати да је законодавац имао интенцију да уведе обавезно осигурање опште одговорности, а у другом делу цитираних одредаба могло је да се схвати да је законодавац имао интенцију да уведе обавезно осигурање од одговорности. На прво тумачење, које се сводило на обавезно осигурање опште одговорности, упућивао је почетни део цитираних одредби у којем се осигураник обавезује да осигура предмет осигурања – опасну материју – што значи да је ОМ била предмет будућег уговора о обавезном осигурању опште одговорности. Предмет осигурања јесте увек оно што се осигурава и тај предмет осигурања је определио прво тумачење. Практично, по првом тумачењу цитираних одредаба предмет обавезног осигурања опште одговорности било би, на пример, гориво у аутоцистерни у друмском саобраћају или амонијак у вагон-цистерни у железничком саобраћају и сл. Друго тумачење формирано је из преосталог дела цитираних одредаба. У тим одредбама је помињан осигурани случај штете причињене трећим лицима услед

25 Богдан Кузмановић, „Осигурање од опасности изазваних транспортом опасних материја“, *Зборник радова – Ојасне материје – производња, складиштење, транспорт и употреба – безбедност и осигурање*, Аранђеловац, 2003, стр. 190–195.

смрти, повреде тела или здравља, оштећења или уништења ствари или загађивања животне средине у току превоза. По другом тумачењу ОМ није била предмет уговора о обавезном осигурању, већ интерес осигураника. По другом тумачењу предмет уговора о обавезном осигурању био је интерес осигураника, који је постао штетник, причињавајући штету здрављу, имовини и животној средини трећем лицу или оштећеном лицу. Друго тумачење је сведочило да је интенција законодавца била увођење обавезног осигурања од одговорности из делатности. Дакле, између првог и другог тумачења цитираних одредаба разлике се састоје у предмету осигурања и у врсти посла осигурања. Већина осигураваача у Србији је тумачила цитиране одредбе на начин на који је овде изложено друго тумачење. Стога, већина осигураваача је припремила опште услове осигурања од одговорности, сагласно другом тумачењу, али је изостало утврђивање тарифа премија, што је практично обухваћено у цитираној изјави напред наведеног представника пословне праксе осигурања.

У погледу улоге осигурања Уредба је садржала сличне одредбе одредбама ЗОП-а, али не и сасвим истоветне. У Уредби је било прописано, и то: „Власник робе, односно носилац права коришћења исте је дужан да посебно осигура опасну материју за случај штете причињене трећим лицима услед смрти, повреде тела или здравља, оштећења или уништења ствари и имовине или загађења животне средине у току превоза.“<sup>26</sup> Други став тога члана донео је новину у односу на ЗОП. Тај став је гласио: „Осигурање мора да обухвати и трошкове интервенције у случају удеса и санације последица насталих удесом.“ У сваком случају остала су и даље актуелна два различита граматичка тумачења цитираних одредаба, опет уз благу предност другом тумачењу услед примене телеолошког тумачења. Са гледишта правила струке осигурања цит. одредбама Уредбе основано се могло приговорити да не садрже прописану минималну, ни максималну суму осигурања. Затим, приговорано је Уредби да није предвидела да ли је дозвољено саосигурање и под којим условима, да није прописано да ли је дозвољено стварање једног или више пулова осигураваача и низ других околности. Ови приговори зајимали су се на обимном покрићу осигурања, које је произишло из цитираних одредаба Уредбе. Другим речима, после одредаба ЗОП-а и Уредбе, никада више у Србији законом није било прописано увођење обавезног осигурања са тако широким обимом прописом задатог осигуравајућег покрића, а без основних осигуравајућих елемената да би се то и такво обавезно осигурање могло да реализује у осигуравајућој пракси.

ЗОТ је формулисао улогу осигурања у превозу ОМ очигледно без консултације стручњака из области права осигурања. Кључне одред-

26 Уредба, чл. 17 ст. 1 и 2.

бе ЗОТ-а о улози осигурања гласиле су, и то: „Учесник у транспорту опасног терета дужан је да се осигура за случај да у транспорту опасног терета причини штету лицима, имовини и животној средини, у складу са законом.“<sup>27</sup> Круг учесника у транспорту ОТ регулисан је такође у основним одредбама ЗОТ-а, које су гласиле, и то: „Учесник у транспорту опасног терета је привредно друштво, друго правно лице или предузетник који је: пошилалац, превозник, прималац, утоварач, пакер, пунилац, корисник контејнер цистерне или преносиве цистерне, организатор транспорт и давалц услуге претовара при промени вида саобраћаја у транспорту опасног терета.“<sup>28</sup> Поред широко утврђеног круга учесника у транспорту ОТ, ЗОТ је само за два учесника у транспорту ОТ предвидео улогу осигурања. Наиме, ЗОТ је обавезао пошилаоца или примаоца ОТ да прилажу уз захтев за издавање дозволе за транспорт ОТ, поред осталог, „копију полисе о осигурању за случај да се у транспорту опасног терета причини штета лицима, имовини и животној средини“.<sup>29</sup>

Из цитираног члана 8 ЗОТ-а несумњиво је произилазило да је законодавац имао интенцију да се уведе обавезно осигурање од одговорности из делатности и то за врло широк круг правних и физичких лица, означених у закону као учеснике у транспорту ОТ. На крају формулације члана 8 ЗОТ-а додата је одредница – у складу са законом. У овом случају смисао одреднице – у складу са законом – био је да ЗОТ-ом неће бити уведено обавезно осигурање за сваког од више учесника у транспорту ОТ. Да се хтело да ЗОТ регулише обавезно осигурање за сваког од учесника у транспорту ОТ одредница би гласила – у складу са овим законом – а очигледно је да се то није хтело. Даљи смисао одреднице из члана 8 ЗОТ-а је био – најава – да ће матичним законом за сваког од учесника у транспорту ОТ бити уведено обавезно осигурање и то у ближој или даљој будућности кад такав закон буде донет. Од ступања на снагу ЗОТ-а, тј. од 23. маја 2011. године до момента предаје рукописа за штампу прошло је две године, али није познато да је у неком од матичних закона за ма ког учесника у транспорту ОТ уведено обавезно осигурање од одговорности. Дакле, члан 8 ЗОТ-а до сада није дао очекивани ефекат. Позната је чињеница да је у превозу ОМ знатно ограниченија аутономија воља уговорних страна од аутономија воља уговорних страна у другим пословима привредног права.<sup>30</sup> Отуда, очекивало се од ЗОТ-а да свестрано сагледа простор ограниченије аутономије воља уговорних страна и у тај простор уведе обавезно осигурање од

27 ЗОТ, чл. 8.

28 ЗОТ, чл. 7 ст. 1 тач. 11.

29 ЗОТ, чл. 31 ст. 1 у вези са ст. 2.

30 Душанка Ђурђевић, „Нова правила за међународни превоз опасне робе“, *Правна ријеч*, бр. 29/2011, стр. 61–75.

одговорности бар за пошиљаоца и примаоца ОТ, на пример, по узору на обавезно осигурање од аутоодговорности. Од тог очекивања ЗОТ-а остало је само да пошиљалац или прималац ОТ мора да приложи уз захтев за издавање дозволе за транспорт ОТ „копију“ полисе осигурања (а хтело се рећи – фотокопију полисе). Да ли је то права мера за улогу осигурања при превозу ОТ? По мишљењу потписника овог рада, то није била права мера за улогу осигурања при превозу ОТ. Наиме, ЗОТ је прописао различите опште и посебне услове за учеснике у транспорту ОТ, установио је различите управне органе за издавање дозвола за тај транспорт, предвидео је различите намене издатих дозвола, утврдио је различите рокове важења дозволе итд. У светлу тих и таквих разлика, које је транспорт ОТ објективно тражио и законом добио, очекивало се од ЗОТ-а да пропише бар минималне суме осигурања прилагођене тим разликама, као што је то прописано, примера ради, у Закону о обавезном осигурању у саобраћају. ЗОТ је декларативно „прогласио“ да је увео обавезно осигурање од одговорности, а онда је целокупну законску материју – улогу увођења обавезног осигурања од одговорности препустио споразумевању пошиљалаца или прималаца ОТ и осигуравача. У том споразумевању полазиште је премија осигурања, као цена ризика. Последица споразумевања је уговор о обавезном осигурању од одговорности са ниском премијом за осигураника, а наспрам томе осигуравач је могао да пружи најминималније осигуравајуће покриће живота, имовине и животне средине. На тај начин може да дође до подосигурања у регулативи транспорта ОТ, односно до тога да се извитопери улога обавезног осигурања од одговорности. Искуство је указало да је до сада у Србији било удеса и штета при превозу ОТ, али да срећом није било удеса и штета великих размера, катастрофа.<sup>31</sup> Манир законодаваца из периода СФРЈ да се казном одговорности прети оном учеснику у превозу ОМ, који није поседовао полису осигурања, прихватио је и ЗОТ. Ранији законодавац је губио, а губи и данашњи из вида, да су осигуравачи врло заинтересовани да се законом реално одмере најмање минималне суме осигурања због удеса и штете при превозу ОТ, као и остали елементи тог осигурања. Уместо да држава путем закона у коме је реално прописана улога осигурања обезбеђује јавни интерес, држава испушта из руку улогу осигурања, али зато поопштрава претње казним поступцима. Судбина ранијих прописа о превозу ОМ је била да је појединог учесника у превозу надлежни државни орган могао да казни због тога што је незаинтересована друга уговорна страна, осигуравач, која неће са њим да закључи уговор о осигурању, јер јој прете губитци у осигуравајућем пословању. Тим путем законом декларисано обавезно осигурање постајало је мање обавезно или сасвим необавезно осигурање.

31 Видети реферат из фусноте бр. 3.

## V Закључак

Све до друге половине маја месеца 2011. године у Србији је била на снази регулатива превоза опасних материја из доба СФРЈ. У међувремену било је покушаја 2002. године да се Уредбом Владе Републике Србије уведе савременија регулатива превоза опасних материја, али је тај покушај био кратког века.

Током важења регулативе превоза опасних материја из доба СФРЈ било је удеса и штета у Србији, али срећом није било удеса и штета великих размера, катастрофа.

Закон о транспорту опасног терета из 2010. године ступио је на снагу маја месеца 2011. године. Тај закон означио је почетни корак у регулисању превоза опасних материја у Србији. Регулативу превоза опасних материја у Србији било би пожељно даље осавременисти приказаним законодавноправним аспектима основних појмова превоза опасних материја, затим у погледу управног надзора над превозом опасних материја, а све то доводи у везу са већом улогом осигурања у овом превозу.

**Mag. Slobodan ILIJIĆ**

**Member of the Presidency of Lawyers Association of Serbia**

## REGULATION FOR DANGEROUS MATERIALS TRANSPORTATION IN SERBIA AND THE ROLE OF INSURANCE

### Summary

*The author analyzes provisions of previous and existing regulations for dangerous materials transportation in SFRJ and Serbia. The study deals with basic definitions, monitoring and controlling and particularly the provisions regulating the third party insurance for dangerous materials transportation, including The new Law past in 2010. By coming into force of The new Law all previous regulations ceased to be valid. There have been up to now accidents and damages in dangerous materials transportation in Serbia, but there has been luckily no catastrophe events. The new Law should be updated with proposal suggested in this study.*

**Key words:** dangerous material, law, decree, insurance.