

Др Ненад ГРУЈИЋ*

ПРАВО КОРИСНИКА УСЛУГЕ ОСИГУРАЊА НА ПРИГОВОР НАРОДНОЈ БАНЦИ СРБИЈЕ КАО НАЧИН ВАНСУДСКОГ РЕШАВАЊА СПОРОВА

Резиме

Аутор у овом чланку обрађује право корисника услуге осигурања на приговор Народној банци Србије у вези са радом друштва за осигурување. При томе, аутор настоји да право на приговор посматра не само као начин заштите права и интереса корисника услуге осигурања већ пре свега као метод алтернативног решавања спорова између корисника услуге осигурања и друштва за осигуарње. У уводном делу аутор анализира услове за изјављивање приговора и правила поступка пред Народном банком Србије. Затим у наставку рада разматра обим и границе овлашићења Народне банке у вези са решавањем приговара корисника услуге осигурања, указујући на остваривост тих граница и одговорност Народне банке Србије у вези с тим. У завршним излагањима аутор анализира како правни тако и значај који у пракси тренутно има право на приговор као један од алтернативних начина решавања спорова између друштава за осигурување и корисника услуге осигурања. Анализирајући значај приговора, аутор настоји да посматра ствари са становишта сва три учесника поступка (корисника услуге осигурања, друштва за осигурување и Народне банке Србије) и да реално сагледа у којој мери право на приговор доприноси решавању спорова на тржишту осигурувања. На крају аутор закључује да иако право на приговор има одређене резултате као вансудски механизам решавања спорова на тржишту осигурувања, његов значај је тренутно много више изражен на плану превенције настанка спорова.

Кључне речи: уговор о осигурувању, заштита права корисника, приговор, Народна банка Србије, алтернативно решавање спорова.

* Generali Osiguranje Srbija a.d.o. Београд

I Појам и функција права на приговор Народној банци Србије

Право корисника услуге осигурања да Народној банци Србије као надзорном органу за област осигурања изјави приговор на рад друштва за осигурање представља важан механизам заштите права и интереса корисника услуге осигурања. Закон о осигурању,¹ заједно са пратећим подзаконским актом, Одлуком Народне банке Србије о начину заштите права и интереса корисника услуге осигурања² (у даљем тексту: Одлука НБС) предвиђа два механизма заштите корисника услуге осигурања: 1) заштиту у виду побољшања информисаности,³ и 2) заштиту у виду права на изјављивања приговора на рад друштва за осигурање.⁴ Нас ће у овом раду занимати само овај други начин заштите интереса корисника услуге осигурања и то само један његов део. Намерно кажем само један његов део, јер се право на приговор које има корисник услуге осигурања састоји из два дела: 1) права на приговор који се изјављује самом друштву за осигурање чијим пословањем или одлуком у вези са правима и обавезама из уговора о осигурању је корисник незадовољан,⁵ и 2) правом на приговор на рад друштва за осигурање који се изјављује Народној банци Србије.⁶ Иако ова два права не само да представљају саставни део једног права на приговор већ су и функционално повезани,⁷ она се међусобно разликују у довољној мери не само да их посматрамо као два одвојена права, већ и да их не анализирамо заједно. Због тога ћу се у овом раду бавити само правом корисника услуге осигурања да изјави приговор Народној банци Србије.

Моја одлука да се у овом раду бавим само правом на приговор Народној банци Србије није случајна, већ је последица тога што то право у већој мери него право на приговор који се изјављује директно друштву

1 Закон о осигурању („Сл. гласник РС“, бр. 139/2014), ступио на снагу дана 26. 6. 2015.

2 Одлука Народне банке Србије о начину заштите права и интереса корисника услуге осигурања („Сл. гласник РС“, бр. 55/2015)

3 Видети: чл. 82 – 84. и 111. Закона о осигурању. Реч је о тзв. информацијском моделу заштите потрошача, више то томе: A. Keglević, „Obaveza obaveštavanja kao instrument zaštite potrošača s posebnim osvrtom na potrošački ugovor o osiguranju“, у *Zbornik radova, Aktuelnosti građanskog i trgovackog zakonodavstva i pravne prakse*, 10/2012, Mostar, 2012, стр. 421 и др.

4 Видети: чл. 15. Закона о осигурању.

5 Видети: тач. 3. Одлуке НБС.

6 Видети: тач. 25. Одлуке НБС.

7 У смислу да се Народној банци Србије не може изјавити приговор уколико претходно приговор није био изјављен друштву за осигурање, о томе више касније.

за осигурање, представља истовремено и један алтернативни механизам за решавање спорова између корисника услуге осигурања и друштава за осигурање, или би барем тако требало да буде. Ово је веома значајно јер судски механизам заштите права често није довољан за адекватну заштити корисника услуге осигурања као посебне категорије потрошача⁸ због чега је на нивоу Европске уније потрошачима признато право на алтернативно решавање спорова.⁹ Поред тога, чини се да у вези са овлашћењима Народне банке Србије у поступку по приговору као и о значају улоге Народне банке Србије у том поступку постоје одређене недоумице или барем непознанице у пракси на тржишту осигурања. Таквој ситуацији наравно не доприноси чињеница да осим ретких изузетака, у нашој правној литератури скоро да и не постоји рад на ову тему. Због тога ми се чини да би један овакав рад могао да помогне пре свега учесницима тржишта осигурања али и да подстакне најку да се мало више заинтересује за ову тему.

Као што сам рекао, право корисника услуге осигурања да изјави приговор на рад друштва за осигурање Народној банци Србије има два подједнако важна циља: да омогући бољу заштиту корисника услуге осигурања и да допринесе решавању спорова између друштава за осигурање и корисника услуге осигурања. Међутим, тема овог рада ће бити углавном анализа права на приговор Народној банци Србије као један алтернативни начин решавања спорова¹⁰ између друштава за осигурање и корисника услуге осигурања јер ми је циљ да утврдим ли ово право може *in abstracto* да допринесе смањењу броја спорова између осигуравача и корисника услуге осигурања и да ли *in concreto* тај свој потенцијал остварује. Сматрам ово веома значајним, јер радећи свакодневно у пракси на тржишту осигурања и сусрећући се са приговорима корисника услуге осигурања и начинима решавања тих приговора и уопште спорова са

8 Исто: Н. Петровић Томић, „Омбудсман за решавање потрошачких спорова из осигурања“, у *Правни живот*, бр. 11/2017, Београд 2017, стр. 250, К. Томић, „Арбитрабилност у потрошачким уговорима и заштита потрошача“, у *Зборник радова, Реформе и нови изазови у праву осигурања*, Београд, 2016, стр. 355.

9 Н. Петровић Томић, *Омбудсман за решавање потрошачких спорова из осигурања, о.с.*, стр. 250.

10 Ово упркос томе што Директива 2013/11 о алтернативном решавању потрошачких спорова (Directive 2013/11 of alternative dispute resolution for consumer disputes), приговор потрошача изјављен надзорном орану не препознаје као алтернативну методу решавања спорова. Супротно, да за српско право треба узети да поступак приговора Народној банци Србије представља вид вансудског решавања спорова, видети: Н. Петровић Томић, *Заштита потрошача услуге осигурања*, Београд, 2015, стр. 390.

друштвима за осигурање, чини ми се да на тржишту осигурања у Републици Србији постоји доста простора за унапређење алтернативних начина решавања спорова између корисника услуге осигурања и друштва за осигурање.

II Услови за изјављивање приговора и правила поступка

1. Услови за изјављивање приговора Народној банци Србије

Корисник услуге услуге осигурања може изјавити приговор Народној банци Србије само под условом да је претходно изјавио приговор друштву за осигурање и да је незадовољан одлуком друштва за осигурање о основаности његовог приговора.¹¹ Такође, приговор Народној банци Србије корисник услуге осигурања може изјавити и ако друштво за осигурање његов приговор није решило у року прописаном Одлуком НБС.¹² Уколико би корисник услуге осигурања поднео приговор Народној банци Србије без претходног обраћања друштву за осигурање, Народна банка Србије би такав приговор без одлагања, а најкасније у року од осам дана проследила друштву за осигурање на решавање.¹³

Као што се из претходног може видети, први услов да би корисник услуге осигурања користио право на изјављивање приговора Народној банци Србије јесте да је претходно изјавио приговор друштву за осигурање и да је незадовољан одлуком друштва о његовом приговору или да одговор на приговор није добио благовремено. Иако није изричито прецизирано одредбом тач. 28. Одлуке НБС, чини ми се да би корисник услуге осигурања имао право на приговор и онда када је друштво за осигурање одговорило на његовов приговор благовремено, али не на прописан начин. Ово због тога што тач. 28. Одлуке НБС напомиње да корисник услуге осигурања може изјавити приговор Народној банци Србије ако „му давалац услуге осигурања није писмено одговорио на приговор у року прописаном овом одлуком“. Иначе, тач. 14. Одлуке НБС налаже друштву за осигурање да на приговор корисника одговори писаним путем (или електронским путем у одређеним случајевима).¹⁴ У скла-

11 Видети: тач. 28. Одлуке НБС.

12 Видети: тач. 28. Одлуке НБС. Иначе друштво за осигурање има рок од 15 дана да реши приговор корисника услуге осигурања и да га о својој одлуци обавести писаним путем а изузетно и електронским путем (тач. 14. Одлуке НБС).

13 Видети: тач. 26. ст. 1. Одлуке НБС.

14 Када је корисник услуге осигурања изјавио приговор електронским путем (прецизније електронском поштом) и захтева да му се на приговор одговори исто тако електронском

ду с тим, уколико друштво за осигурање реши приговор благовремено али кориснику услуге осигурања не достави одлуку о приговору писаним путем¹⁵ сматрам да би корисник услуге осигурања и тада имао право да изјави приговор Народној банци Србије и да он не би био преурањен.

Поставља се још само питање када ће се сматрати да корисник услуге осигурања није добио одговор друштва за осигурање благовремено односно када може да поднесе приговор Народној банци Србије не чекајући више одговор друштва за осигурање. Имајујући у виду да друштво за осигурање има рок од 15 дана да донесе одлуку о приговору (тач. 14. Одлуке НБС), друштво за осигурање је дужно да најкасније последњег дана тог рока¹⁶ пошаље (писаним путем или електронском поштом уколико су за то испуњени услови) кориснику услуге осигурања свој одговор, односно одлуку о основаности приговора кројисника услуге осигурања. То значи, да корисник услуге осигурања не може да поднесе приговор Народној банци Србије одмах наредног дана када је истекао рок од 15 дана за решавање по приговору, јер уколико му је одлука друштва за осигурање послата поштом, потребно је да сачека још одређено разумно време пре него што се обрати приговором Народној банци Србије. Колико ће то разумно време бити, то зависи од околности сваког случаја, с тим што треба узети да уобичајено то не може бити дуже од 2-3 радна дана колико је потребно да препоручена поштанска пошиљка буде испоручена. Само по себи се разуме да када је одлука по проговору послата електронском поштом да је корисник услуге осигурања овлашћен одмах након пријема да се обрати Народној банци Србије.

Други услов за изјављивање приговора Народној банци Србије јесте да корисник услуге осигурања претходно није покренуо поступак посредовања пред Народном банком Србије или судски спор против дру-

поштом, друштво за осигурање одлуку о приговору може доставити кориснику услуге осигурања електронском поштом с тим што она мора бити потписана квалификованим електронским потписом у складу са законом којим се уређује електронски потпис (тач. 14. ст. 3. Одлуке НБС). Као што се види потребно је да буду испуњена три услова да би друштво за осигурање могло да кориснику удлуге осигурања одговори на приговор тј. да му достави одлуку о приговору електронском поштом: 1) да је приговор изјављен електронском поштом, 2) да корисник захтева да му се одговори електронском поштом, и 3) да је одлука о приговору потписана квалификованим електронским потписом.

15 Нпр. саопшти му одговор усмено, или му достави обичном електронском поштом, или путем неког другог трајног медија (sms, viber, web сајт или портал, и сл.).

16 Под условом да није продужило рок за додатних 15 дана у складу и на начин прописан тач. 4. ст. 4. Одлуке НБС.

штва за осигурање.¹⁷ Ова два поступка представљају сметње за изјављивање приговора Народној банци Србије. Поступак посредовања пред Народном банком Србије представља други односно трећи механизам алтернативних решавања спорова у којем се користе другачије методе решавања спорова у односу на поступак приговора надзорном органу.¹⁸ Због тога, вођење ова два поступка паралелно не само да не би било ефикасно већ би било и немогуће. Управо због тога, моментом оночања поступка посредовања обуставом или одустанком, поново се успоставља право корисника услуге осигурања на изјављивање приговора Народној банци Србије. Као што се види поступак посредовања јесте сметња али није неотклоњива сметња за изјављивање приговора Народној банци Србије, јер се окончањем поступка посредовања обуставом или одустанком, ово право поново успоставља. Шта више, за време трајања поступка посредовања не тече рок за изјављивање приговора¹⁹ Народној банци Србије прописан одредбом тач. 30. Одлуке НБС.

Такође, уколико је већ покренут судски поступак, алтернативни начини решавања спорова пред надзорним органом остају без своје сврхе²⁰ јер као што смо рекли њима је циљ да спрече настанак судског спора. Разлика у односу на постојање поступка посредовања пред Народном банком Србије, који видели смо представља отклоњиву сметњу за изјављивање приговора, постојање судског спора представља неотклоњиву сметњу за изјављивање приговора и Народна банка Србије такав приговор неће разматрати.²¹ Дакле, покретањем судског спора против друштва за осигурање, корисник услуге осигурања трајно губи право да изјави приговор Народној банци Србије. Подразумева се да се предмет судског спора и приговора поклапају.

Трећи услов за изјављивање приговора Народној банци Србије јесте да је корисник услуге осигурања приговор изјавио у року одређеном тач. 30. Одлуке НБС односно у року од шест месеци од дана када је примио одлуку друштва за осигурање којом је одлучено о основаности њего-

17 Видети: тач. 27 ст. 2. Одлуке НБС.

18 Више о томе у вези са различитим фазама вансудског решавања спорова у области осигурања у енглеском праву пред тзв. финансијским обудсманом, и о различитим методама за решавање спорова у том поступку, видети: Н. Петровић Томић, *Омбудсман за решавање потрошачких спорова из осигурања, о.с.*, стр. 254-255.

19 Видети: тач. 27. ст. 3. Одлуке НБС.

20 Исто: Н. Петровић Томић, „Заштита потрошача услуге осигурања и информациона парадигма“, у *Право и привреда*, 7-9/2016, Београд, 2016, стр. 570.

21 *Ibid.*

вог приговора, или уколико одлуку друштва за осигурање никада није примио онда почев од првог дана након истека рока од 15 дана који је друштво за осигурање имало за решавање приговора. Уколико корисник услуге осигурања изјави приговор након истека овог рока Народна банка Србије неће разматрати такав приговор, о чему ће га обавестити. Као што се види реч је о преклuzивном року.

2. Ток поступка пред Народном банком Србије

Поступак пред Народном банком Србије покреће корисник услуге осигурања изјављивањем приговора који може изјавити писаним или електронским путем на поштанску и mail адресу коју Народна банка Србије означава на њеној интернет презентацији. Уз приговор корисник услуге осигурања је дужан да достави и свој приговор који је изјавио друштву за осигурање, затим одлуку друштва за осигурање уколико му је достављена и сву документацију и доказе на основу којих се наводи из приговора могу ценити.²²

Након пријема приговора, најкасније у року од осам дана, Народна банка Србије приговор са свим доказима доставља друштву за осигурање ни чији рад је изјављен приговор и оставља му рок да се изјасни на наводе из приговора.²³ Иако Одлука НБС не прописује дужину рока за изјашње у пракси рада Народне банке Србије тај рок најчешће износи осам дана. Друштво за осигурање је дужно да се о наводима из приговора изјасни писаним путем у остављеном року, као и да за своје наводе достави све релевантне доказе.²⁴ Уколико се друштво за осигурање не изјасни на све наводе из приговора, или не достави одговарајуће доказе, или Народна банка Србије процени да је потребно изјаснити још неке околности у вези са конкретним спорним односом, она може наложити друштву за осигурање да се додатно изјасни и/или достави додатне доказе.²⁵ Рок за додатно изјашњење одређује Народна банка Србије, што значи да потен-

22 Реч је о обавези прописаној одредбом тач. 29. ст. 2. Одлуке НБС. Међутим, приметно је у пракси да Народна банка Србије поступа и по приговорима корисника који не садрже сву ову документацију. У таквим случајевима Народна банка Србије налаже друштву за осигурање да достави целокупну документацију. Нема сумње да се на тај начин додатно олакшава положај корисника услуге осигурања и поступак чини мање формалним, али се ипак чини да би Народна банка Србије требало такву праксу да формализује.

23 Видети: тач. 31. Одлуке НБС.

24 Видети: тач. 32. ст. 1. Одлуке НБС.

25 Видети: тач. 32. ст. 2. Одлуке НБС.

цијално може бити и дужи од осам дана, али у пракси се овај додатни рок углавном остављају три или пет дана.

У сваком случају, Народна банка Србије је дужна да у року од три месеца од дана пријема приговора кориснику услуге осигурања достави *коначан одговор*²⁶ (под. аутор). У сложенијим стварима, овај рок се може продужити за додатних три месеца, о чему је Народна банка Србије дужна да обавести корисника услуге осигурања пре истека првобитног рока од три месеца.²⁷ У вези са роком за достављање *коначног одговора*, треба приметити две ствари. Прво, језичким тумачењем Одлуке НБС произлази да је Народна банка Србије дужна да у року од три месеца не само заврши поступак по приговору већ и да је дужна да достави кориснику услуге осигурања *коначан одговор*. У том смислу уколико би Народна банка Србије послала кориснику услуге осигурања коначан одговор у оквирима рока, а он га прими након истека рока, сматрало би се да Народна банка Србије није поступила благовремено. Иако би овакво пробијање рока остало без икакве санкције, ово истичем само као једно неубичајено решење. Друго, чини се да је рок од три месеца прешироко постављен и да је сврха приговора угрожена због овако прешироко постављеног рока. Наиме, корисник услуге осигурања коме је ускраћена осигуравајућа заштита често има ургентну потребу за пружањем такве заштите, и често ће се у пракси дешавати да ће корисник услуге осигурања управо због дужине трајања овог рока бити ускраћен за осигуравајућу заштиту јер ће ургентност његових потреба налагати да их задовољи на други начин.²⁸ Због тога, али и због чињенице да је пракса показала да је могуће спровести овај поступак за знатно краћи период, чини се да би Народна банка Србије требало да размотри могућност скраћена овог рока на период до месец дана.

Анализирајући пре свега услове за изјављивање приовора Народној банци Србије али и сам поступак који спроводи Народна банка Србије, на први поглед би се дало закључити да је приговор који кориснику услуге осигурања изјављује Народној банци Србије заправо други степен у односу на одлуку друштва за осигурање о приговору који је кориснику. Међутим, такав закључак би био погрешан. Приговор Народној банци

26 Видети: тач. 33. ст. 1. Одлуке НБС.

27 Видети: тач. 33. ст. 1. Одлуке НБС.

28 Слично томе: Н. Петровић Томић, *Заштита потрошача услуге осигурања и информациона парадигма*, о.с., стр. 570.

Србије је само следећи у низу механизама за алтернативно решавање спора између корисника услуге осигурања и друштва за осигурање. Њему свакако и увек претходни поступак решавања приговора корисника који спроводи само друштво за осигурање а некада му следи (мада не мора уопште а може и да му претходни) поступак посредовања који такође спроводи Народна банка Србије, а на предлог корисника услуге осигурања и уз сагласност друштва за осигурање. Да је приговор Народној баци Србије у ставари само један у низу алтернатвних начина решавања спорова, односно да није другостепени поступак, како се у пракси често разуме, говоре пре свега овлашћења Народне банке Србије у том поступку.

III Овлашћење Народне банке Србије у поступку по приговору

За разлику од друштва за осигурање које по приговору корисника услуге осигурања мора да донесе одлуку о основаности захтева и да одлучи да ли усваја, делимично усваја или одбија приговор корисника, Народна банка Србије таква овлашћења нема. Народна банка Србије нема нити би могла да има овлашћење да мења одлуку друштва за осигурање. Иако у Одлуци НБС то није изричito наведено, чињеница је да тач. 30. Одлуке НБС регулише овлашћења Народне банке Србије у поступку по приговору тако што каже да Народна банка Србије доставља кориснику услуге осигурања *коначан одговор*. Поред тога, став други наведене тачке Одлуке НБС каже да Народна банка Србије указује кориснику на могућност решавања спора вансудским путем у поступку посредовања пред Народном банком Србије, описује тај поступак и рокове за његово спровођење. Из овакве формулатије одредбе тач. 30. Одлуке НБС може се закључити да Народна банка Србије није овлашћена да одлучује о основаности одлуке друштва за осигурање о приговору корисника нити има овлашћење да такве одлуке мења. Међутим, чини се да је због боље информисаности корисника услуге осигурања било корисно у тексту Одлуке НБС изричito напоменути да Народна банка Србије нема овлашћења да измени одлуку друштва за осигурање или да на други начин ауторитативно реши спор. Ово искључиво због тога што се чини да је у пракси на тржишту осигурања код корисника услуга осигурања присутно уверење о супротном што свакако није добро будући да корисници онда имају неразумна очекивања од читавог процеса и од Народне банке Србије, која уколико не буду испуњена доприносе смањењу поверења корисника у институцију Народне банке Србије као надзорног органа за област осигурања. Чини се да би наведени пропуст могао адекватно да се

исправи постављањем обавештења на интернет презентацији Народне банке Србије и то у делу у којем корисници могу да се информишу о начину заштите својих права путем подношења приговора или предлога за посредовање. Упоредно посматрано ово је уобичајени начин обавештавања корисника услуге осигурања о обиму овлашћења надзорног органа у поступку по приговору изјављеног против друштва за осигурање.²⁹

Међутим, уколико Народна банка Србије нема овлашћења да изменi одлуку друштва за осигурање, поставља се питање која онда овлашћења има и чemu служи читав поступак понодошења приговора њој као надзорном органу? Чини се да је одговор на ово питање садржан у одредби тач. 32. ст. 2. Одлуке НБС. Ова одредба овлашћује Народну банку Србије да након што прими изјашњење друштва за осигурање на наводе из приговора корисника, захтева од друштва за осигурање додатна изјашњења и достављање доказа за своје наводе. То значи да је Народна банка Србије у одређеној мери овлашћена да примењује истражно начело и да је сходно њему овлашћења да захтева од друштва за осигурање да разјасни све спорне чињенице и околности као и да их доказима адекватно документује. Иако ово на први поглед, без права да мења одлуку друштва за осигурање, не делује значајно, у ствари је веома значајно. На овај начин Народна банка Србије може да утврди сваки евентуални пропуст који је друштво за осигурање учинило у конкретном спорном односу са корисником услугом осигурања, али исто тако и да утврди системске пропусте у пословању друштва за осигурање.

У складу са наведеним, уколико Народна банка Србије утврди да је друштво за осигурање учинило пропуст у конкретном спорном односу са корисником услуге осигурања, било да је тај пропуст последица системске грешке у пословању друштва за осигурање било да је инцидентног карактера, она својим инсистирањем на одговорима тј. изјашњењима и доказима може извршити притисак на друштво за осигурање да промени своју одлуку. Ово због тога што ни друштво за осигурање често неће бити свесно системских пропуста у свом пословању који за последицу имају оштећење права и интереса корисника, па ће тек инсистирањем Народне банке Србије на изјашњењима и утврђивању свих околности такав пропуст открити. То наравно не значи да друштво за осигурање

29 <http://www.hanfa.hr/edukacija-i-zastita-potrosaca/predstavke-potrosaca/> последњи пут посећено 7. 4. 2018. и <https://acpr.banque-france.fr/en/customer-protection/general-public/submit-claims-regarding-professional> последњи пут посећено 7. 4. 2018.

у конкретном случају мора да промени своју одлуку по приговору корисника, али му се оставља довољно простора да још једном размотри своју првобитну одлуку о приговору кориснику,³⁰ и сагледа потенцијалне ризике. Једнако важи за приговоре који нису последица системског пропуста у раду друштва за осигурање, већ су инцидентног карактера (тзв. оперативни пропусти). Друштво често неће бити свесно постојања овог пропуста и може га открити тек у поступку по приговору уз инсистирање Народне банке Србије на утврђивању свих околности случаја. Поред тога корисно би било да Народна банка Србије на својој интернет презентацији објављује и податке о томе како појединачна друштва за осигурање решавају приговоре изјављене Народној банци Србије, како би се и на тај начин извршио притисак на друштва за осигурање.³¹

Као што се види овлашћења Народне банке Србије се своде на право да инсистира на утврђивању свих чињеница и околности сваког појединачног случаја, што друштву за осигурање може указати на пропусте у пословању који су узроковали приговор кориснику, на који начин Народна банка Србије врши притисак на друштва за да своју одлуку о приговору корисника промени. Међутим, Народна банка Србије мора да буде веома опрезна у вези са вршењем својих овлашћења јер је пракса показала да је веома танка линије између инсистирања на утврђивању околности случаја тј. захтевањем на додатним изјашњењима и прекорачења граница овлашћења захтевањем од друштва за осигурање да предложи начин решења спорне ситуације. Одлука НБС не даје овлашћења Народној банци Србије да захтева од друштва за осигурање да предложи начин решења спорног односа, већ овлашћује Народну банку Србије да затражи додатна изјашњења у вези на наводима из приговора корисника. Као што смо рекли, инсистирањем на разјашњењу свих околности случаја Народна банка Србије треба са једне стране да помогне друштву за осигурање да утврди постојање пропуста, уколико постоји наравно, а с друге стране да указивањем на пропуст изврши притисак на друштво за осигурање да промени своју одлуку. Тражењем од друштва за осигурање да предложи начин решавања спорног односа, Народна банка Србије прелази границе својих овлашћења и практично инсистира на промени

30 Исто: Н. Петровић Томић, *Омбудсман за решавање потрошачких спорова из осигурања, о.с.*, стр. 267.

31 У смислу репутационог утицаја на друштва за осигурање која чак и у случају утврђивања пропуста у раду одлуче да не промене одлуку о приговору кориснику услуге осигурања. Ово је иначе упоредно позната метода притиска на рад друштава за осигурање, о томе више: *Ibid.*, стр. 256.

одлуке друштва за осигурање, иако таква овлашћења нема.³² Иако улога Народне банке Србије као надзорног органа јесте да штити интересе корисника услуге осигурања, чини се да се под тим не би подразумевало заштита појединачних интереса у конкретном поступку по приговору. Народна банка Србије у поступку по приговору није заступник права и интереса корисника услуге осигурања, није ни суд јер у њеној надлежности није решавање имовинско правних спорова између друштва за осигурање и корисника услуге осигурања, већ је њена улога да као надзорни орган утврди пропуст у пословању друштва за осигурање уколико је постојао. Након што утврди евентуални пропуст у пословању, Народна банка Србије *коначним одговором* обавештава корисника услуге осигурања о томе шта је утврдила, а на њему је да одлучи да ли ће да предложи поступак посредовања или ће да покрене судски спор или неће ништа да уради. Једнако као што је на друштву за осигурање да одлучи да ли ће, након што се у поступку по приговору утврди пропуст у пословању друштва за осигурање, да промени своју одлуку или ће чекати да корисник услуге осигурања предложи посредовање или ће ризиковати покретање судског спора. Чини се да би такав коначан одговор, који садржи не просто понављање изјашњења друштва за осигурање већ који би садржао констатацију о учињеном попусту у пословању друштва за осигурање, са детаљним образложењем у чему се тај пропуст садржи, био сасвим довољан кориснику услуге осигурања за даљу заштиту његових права.

Исто тако, у ситуацији када Народна банка Србије није утврдила пропусте у пословању друштва за осигурање у вези са разлогом изјављивања приговора корисника услуге осигурања, Народна банка Србије *коначним одговором* обавештава корисника услуге осигурања да није утврдила пропуст у пословању друштва за осигурање са детаљним обrazloženjem поступака друштва за осигурање у конкретном случају.

Међутим, чини се да у досадашњој пракси рада Народна банка Србије избегавала је да довољно јасно и разумљиво у *коначном одговору* укаже кориснику услуге осигурања на то да ли је утврдила пропуст у пословању друштва за осигурање. Према садржини коначних одговора које сам имао прилике да видим, Народна банка Србије углавном дискретно укаже кориснику услуге осигурања да ли је било пропуста друштва за осигурање. Чини ми се да постоји простор да Народна банка

32 С друге стране у поступку посредовања пред Народном банком Србије, уколико до њега дође, Народна банка Србије је овлашћена да предложи свакој страни (а не само друштву за осигурање) да предложи начин мирног решења спора.

Србије у својој комуникацији са корисницима услуге осигурања тј. подносиоцима приговора примену одредбу тач. 15. Одлуке НБС и да са њима комуницира на једноставнији и разумљивији начин, пре свега у делу којем их обавештава да ли је у конкретном случају утврдила пропуст у раду друштва за осигурање.³³

У непосредној вези са свим претходним је и питање саветовања корисника услуге осигурања од стране Народне банке Србије, која у складу са Одлуком НБС није овлашћена да саветује кориснике услуге осигурања у вези са правима из конкретног спорног односа, иако то такође никаде у Одлуци НБС није наглашено.³⁴ Досадашње пракса, према мени доступним подацима показала је да је Народна банка Србије углавном поштовала ову забрану.

Као што се види овлашћења Народне банке Србије у поступку по приговору иако наизглед нису велика, суштински могу имати велики утицај на решавање спорног односа између корисника услуге осигурања и друштва за осигурање и тако спречити покретање судског спора. Међутим, управо специфичности тих овлашћења с једне стране и њихов значај с друге стране, налажу Народној банци Србије велику одговорност у вези с вршењем тих овлашћења. Од Народне банке Србије се захтева да са једне стране изврши довољан притисак на друштва за осигурање а да не пређе границе својих овлашћења у овом поступку, а с друге стране да довољно јасно и разумљиво укаже кориснику услуге осигурања да ли је било пропуста у конкретном случају од стране друштва за осигурање³⁵.

-
- 33 Ово упркос томе што се наведена одредба Одлуке НБС односи на начин комуникације друштва за осигурање са корисницима услуге осигурања, јер се чини да не постоји оправдан разлог зашто таква иста обавеза не би постојала и на страни Народне банке Србије у комуникацији са подносиоцима приговора.
 - 34 На интернет презентацији Хрватске агенције за надзор финансијских услуга (ХАНФА) стоји изричito обавештење да ХАНФА није овлашћена да корисницима финансијских услуга даје правне савете. Видети: <http://www.hanfa.hr/edukacija-i-zastita-potrosaca/predstavke-potrosaca/> последњи пут посебено 7. 4. 2018. Чини се да ни и Народна банка Србије на својој интернет презентацији могла да има једно овакво обавештење а све са циљем боље информисаности корисника услуге осигурања односно свих финансијских услуга.
 - 35 С тим у вези чини се да би у будућности изменом Одлуке НБС или другим прописом требало прописати критеријуме које би запослени у Народној банци Србије који раде на решавању приговора, једнако као и на поступцима посредовања, морали да испуњавају, јер управљање овим двема методама вансудског решавања спорова то свакако захтева. Уосталом, упоредна пракса је показала да независност, стручност и углед лица које решава приговор корисника услуге осигурања представља важну карику у изградњи поверења кориснику услуге осигурања у читав поступак решавања спорова путем приговора надзорном или дру-

IV Значај права на приговор Народној банци Србије у пракси

Сада када смо видели како изгледа поступак приговора пред Народном банком Србије и које су границе овлашћења Народне банке Србије у том поступку, да видимо какав значај у пракси овај поступак има пре свега с становишта могућности вансудског решавања спорова између корисника услуге осигурања и друштва за осигурање. При томе, чини се да је потребно значај поступка приговора посматрати из перспективе сва три различита субјекта која у њему учествују.

Тако, из перспективе Народне банке Србије поступак приговора је веома значајан пре свега због тога што Народна банка Србије преко њега стиче увид у пословање друштава за осигурање на дневном нивоу и у погледу појединачних односа са корисницима услуге осигурања. Као што смо рекли увидом у разлоге нездовољства корисника услуге осигурања и уз примену истражног начела Народна банка Србије стиче увиди о пословање друштава за осигурање и стиче могућност да посматрајући пословање друштава за осигурање из другог угла утврђује потенцијалне пропусте у пословању. На овај начин Народној банци Србије се омогућава да на лакши, бржи и ефикаснији начин спроводи контролу пословања друштава за осигурање него што то може преко тзв. непосредних контрола. У досадашој пракси Народна банка Србије је неколико пута спровеле тзв. посредне контроле пословања друштава за осигурање које су биле инициране управо приговорима корисника услуге осигурања. Резултати тих контрола су биле мере не само за контролисано друштво за осигурање већ и за сва остала друштава за осигурање која су пословала на исти начин као и контролисано друштво за осигурање.

Из перспективе друштва за осигурање поступак приговора пред Народном банком Србије је једнако значајан. У том поступку, на иницијативу Народне банке Србије друштва за осигурање имају прилике да увиде неправилности у свом пословању које до тада нису увиђали и прилику не само да у конкретном спорном односу исправе пропуст и смање ризик губитка евентуалног судског спора, већ и да уколико је реч о системском пропусту у пословању отклањањем узрока приговора смање будуће нездовољство корисника услуге осигурања а самим тим и ризик

гом органу. Више о томе за немачко право, видети: Н. Петровић Томић, *Омбудсман за решавање потрошачких спорова из осигурања, о.с.*, стр. 263.

нових приговора и судских спорова као и евентуалне мере Народне банке Србије као надзорног органа.

Међутим, иако све ово несумњиво има одређени превентивни значај на појаву будућих спорова између друштава за осигурање и корисника услуге осигурања, јер се на тај начин отклањају или умањују узроци нездовољства корисника услуга осигурања, чини се да из перспективе појединачаног корисника услуге осигурања који је уложио конкретан приговор Народној банци Србије поступак приговора ни изблизу нема толики значај. Иако се чини да ризик од мера Народне банке Србије заједно са истражним начелом које у поступку по приговорима примењује Народна банка Србије треба да представљају довољно средство притиска на друштва за осигурање да промене своју одлуку по приговору, уколико је пропуст у пословању утврђен, пракса нам говори другачије. Наиме, према извештају Народне банке Србије о поднетим притужбама и приговорима за период јануар – септембар 2017.³⁶ само 12,5% приговора је било основано односно само у 76 од 607 случајева је друштво за осигурање променило своју првобитну одлуку и усвојило приговор корисника услуге осигурања.³⁷ Наравно ово не значи да је само 12,5% спорних односа између друштава за осигуарње и корисника услуга решено у поступку по приговору Народној банци Србије јер сасвим сигурно постоје и они приговори које не само што су од стране друштва за осигурање оцењени као неосновани већ и за које је Народна банка Србије утврдила да није било пропуста у пословању друштва за осигурање. У свим таквим случајевима³⁸ такође се може сматрати да је Народна банка Србије спроводећи поступак и дајући коначан договор допринела решавању спорног односа између друштава за осигурање и корисника услуге осигурања, јер није разумно очекивати да корисник услуге осигурања

36 Извештај о поднетим притужбама и приговорима за период јануар – септембар 2017. године, доступан на: https://www.nbs.rs/internet/latinica/63/63_8/izvestaj_septembar_2017.pdf, последњи пут посебено 21. 4. 2018.

37 Према подацима за период октобар – децембар 2017, тај проценат је још мањи свега 5,9%, уз напомену да у тренутку објављивања извештаја Народне банке Србије чак 77 приговора из посматраног периода (30,1%) још увек није био решен, што значи да проценат од 5,9% може порasti али свакако не преко нивоа од просека за 2017. (12,5%). Доступно на: https://www.nbs.rs/internet/latinica/63/63_8/izvestaj_decembar_2017.pdf, последњи пут посебено 21. 4. 2018.

38 За које нажалост не постоје доступни подаци о броју будући да се сви они приговори који нису довели до измене одлуке друштва за осигурање, без обзира да ли је у поступку по приговору утврђен пропуст на страни корисника услуге осигурања, третирају у извештајима Народне банке Србије као неосновани.

након таквог коначног одговора покрене судски спор. Једноставно ауторитет Народне банке Србије као надзорног органа и независног органа утиче на корисника услуге осигурања у вези са његовим дотадашњим представа о спорном односу.

Свакако значај приговора огледа се и у томе што као фаза у поступку алтернативног решавања спорова претходи фази посредовања које се такође одвија пред Народном банком Србије,³⁹ јер захваљујући истражном начелу чак и уколико друштво за осигурање не промени одлуку по приговору корисника услуге осигурања, у случају да корисник предложи поступак посредовања, друштво за осигурање често може бити мотивисано да у поступку посредовања реши спор мирним путем са корисником услуге осигурања како би избегло ризик губитка судског спора. То потврђују и подаци које је за период јануар – септембар 2017. објавила Народна банка Србије,⁴⁰ а који кажу да чак 47% поступака посредовања пред Народном банком Србије буду окончани поравнањем између друштва за осигурање и корисника услуге осигурања. Упркос томе што релативно мали број приговора⁴¹ касније заврши у фази посредовања пред Народном банком Србије, чини се да управо поступак приговора у којем се захваљујући истражном начелу које примењује Народна банка Србије утврде пропусти друштава за осигурање доприносе великој ефикасности у поступцима посредовања.

У вези са наведеним може се поставити питање сврсисходности решења нашег законодавца да поступак приговора Народној банци Србије не мора да претходи поступку посредовања. Чини се да овакво решење може бити упитно. Ово пре свега због тога што у поступку по приговору Народна банка Србије има могућност да применом тзв. истражног начела утврди све околности конкретног случаја и да укаже и друштву за осигурање и кориснику услуге осигурања на евентуалне пропусте до којих је дошло у пословању друштва за осигурање. Чач и уколико спор не буде решен у поступку по приговору, у поступку посредовања све три

39 Иако по Одлуци НБС то није нужно, већ корисник услуге осигурања прво може покренути поступак посредовања па тек потом уложити приговор на рад друштва за осигурање.

40 Доступно на: https://www.nbs.rs/internet/latinica/63/63_8/izvestaj_septembar_2017.pdf, последњи пут посебено дана 21. 4. 2018.

41 Свега 29 од 607 (4,8%), све према подацима Народне банке Србије за период јануар – септембар 2017. заврши у поступку посредовања пред Народном банком Србије. Ово под претпоставком да је сваком од ових поступка посредовања претходио поступак приговора што иначе није нужно.

стране, дакле и странке у спору и Народна банка Србије као посредник имају утврђене све околности случају и остаје им само да покушају усклађивањем интереса страна у спору да се споразумеју око евентуалног решења спорног односа поравнањем. У противном, уколико посредовању није претходило утврђивање чињеница и околности у поступку по приговору пред Народном банком Србије, могућност усклађивања супростављених интереса у поступку посредовања ће бити знатно мања. Искуство говори да у таквим случајевима Народна банка Србије нема на располагању механизме да утврди све чињенице и околности спорног случаја и да се свака страна углавном држи оних чињеница и околности које њој иду у прилог, док преостале свесно или несвесно прикрива. У таквим условима, дакле без јасно утврђеног чињеничног стања, свакој страни а посебно Народној банци Србије тешко је да предви и проценити ризике, што свакако отежава могућност усклађивања међусобних интереса.

Због тога се чини да би могућност покретања поступка посредовања пред Народном банком Србије требало да буде условљена подношењем приговора Народној банци Србије, на исти начин као што је подношење приговора Народној банци Србије условљено подношењем приговора друштву за осигурање. На овај начин би ова три различита начина решавања спорова између друштва за осигурање и корисника услуга била функционално повезана и верујем ефикаснија, а стране у спору не би могле да пређу у наредну фазу решавања спорова без да су претходно неуспешно оконачале претходну.⁴²

V Закључак

Као што може да се види право на приговор Народној банци Србије јесте један од могућих начина алтернативног решавања спорова између корисника услуге осигурања и друштава за осигурање и *in abstracto* је подобан да смањи број спорова између друштава за осигуарње и корисника услуге осигурања. Међутим, утисак је да постоји доста простора за унапређење ефикасности овог метода и да је могуће повећати проценат спорова решених овим методом алтернативног решавања спорова у области осигурања, јер се стиче утисак да *in concreto* у недовољном броју случајева доводи до успешног решавања спорног односа.

42 О значају „вођења“ корисника услуге осигурања кроз различите фазе односно методе алтернативног решавања спорова, видети: Н. Петровић Томић, *Омбудсман за решавање потрошачких спорова из осигурања, о.с.*, стр. 254-256.

У том смислу, чини се да Народна банка Србије може да повећа информисаност корисника услуге осигурања у вези са својим овлашћењима како корисици услуге осигурања не би имали неразумна очекивања и од поступка по приговору тако и од саме Народне банке Србије. Поред тога, чини се да постоји доста простора да се сам поступак поступања Народне банке Србије скрати сведе на период не дужи од 30 дана, како би се заштита права корисника услуге осигурања учинила не само ефикаснијом, већ и бржом као и да се покретање поступка посредовања услови претходним подношењем приговора Народној банци Србије. Затим, Народна банка Србије треба да настави да ради на подизању свести друштава за осигурање у вези са могућношћу алтернативних начина решавања спорова⁴³ и да настави са поступцима посредних контрола пословања друштава за осигурање иницираних управо анализом приговора корисника услуге осигурања, као и да то јасно стави до знања друштвима за осигурање. Чини се да ће у том случају друштва за осигурање посебну пажњу посветити управљању приговорима корисника услуге осигурања и да ће тек тада на прави начин прихватити приговор као начин алтернативног решавања спорова. На крају, друштва за осигурање треба да почну да препознају значај приговора корисника услуге осигурања, да их анализирају, утврђују узроке приговора и самостално, не чекајући мере Народне банке Србије, предузимају мере за отклањање узрока приговора и да на тај начин превентивно утичу на отклањању нездовољства корисника услуге осигурања и смањење броја спорова.

43 Слично томе само за промоцију посредовања као алтернативног начина решавања спорова, видети: Н. Петровић Томић, *Заштита потрошача услуге осигурање*, о.с., стр. 392.

**Dr Nenad GRUJIĆ,
Generali Insurance, Belgrade**

THE RIGHT OF CONSUMER OF INSURANCE SERVICES TO MAKE COMPLAINT WITH NATIONAL BANK OF SERBIA AS A METHOD OF ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION

Summary

In this article, the author analyzes the right of an insurance consumer to lodge a complaint against an insurance company with the National Bank of Serbia. The author attempts to observe the right of complaint not only as a means of protecting the rights and interests of insurance consumers, but first of all as a method of alternative dispute resolution between consumers of insurance and the insurance company. In the introduction, the author analyzes the terms of filing complaints and rules of procedure with the National Bank of Serbia. After that, he analyzes the scope and limits of authority of the National Bank of Serbia regarding the resolution of complaints by the insurance consumers, pointing out to the delicacy of these limits and the responsibility of the National Bank of Serbia in this regard. Further on, the author analyzes both the legal and practical importance of the right of complaint as one of the alternative methods of resolving disputes between insurance companies and insurance users. In analyzing the importance of complaint, the author attempts to observe things from the points of view of all three participants in the procedure (consumers of insurance, the insurance company and the National Bank of Serbia) and to realistically perceive to what extent the right of complaint contributes to the resolution of disputes on the insurance market. Finally, the author concludes that although the right of complaint produces certain results as an out-of-court mechanism of settling disputes on the insurance market, its importance is currently much more pronounced in the area of conflict prevention.

Keywords: contract of insurance, protection of consumers of insurance services, complaint, National Bank of Serbia, alternative dispute resolution.