

Mr Slobodan Ilijić

PRVA REVIZIJA ZAKONA O OSIGURANJU

I. Prethodne napomene

1.1. Važeći Zakon o osiguranju stupio je na snagu 29. maja 2004. godine¹.

Donošenjem ovog zakona Republika Srbija preuzela je nadležnost ranije savezne države u materiji osiguranja, s obzirom da je to proizlazilo iz Ustavne povelje državne zajednice SCG.²

Stupanjem na snagu ovog zakona prestao je da važi Zakon o osiguranju imovine i lica³ osim dve grupe odredaba tog zakona, od kojih se jedna odnosila na oblike obaveznog osiguranja u saobraćaju, a druga na vršenje javnih ovlašćenja od strane Udruženja osiguravajućih organizacija Jugoslavije. Na taj način, ove dve grupe odredaba ostale su na pravnoj snazi, odnosno ukupno 41 član iz Zakona o osiguranju imovine i lica. Novi Zakon o osiguranju je sadržao 247 članova, a sa preuzetih 41 članom, Zakon o osiguranju dostigao je obim od ukupno 288 članova. Novih 247 članova Zakona o osiguranju pripremljeno je posle dvogodišnjeg rada⁴, ali njegova opisana struktura i relativna brzina sa kojom je donet, uz nedovoljno učešće javnosti u završnoj verziji Nacrta tog zakona, ukazivali su na mogućnost skorašnjih promena.

Zaista, već 17. juna 2004. godine iz Narodne skupštine RS stigla je Ispravka⁵ Zakona o osiguranju. Radilo se o dopuni Zakona o osiguranju, na mala vrata. Tom ispravkom Zakon o osiguranju preuzeo je još dva člana iz Zakona o osiguranju imovine i lica, tako da je njegov obim dostigao zamašnu brojku od 290 članova.

1 „Službeni glasnik RS“, br.55/2004.

2 „Službeni list SCG“, br.1/2003 i 26/2005.

3 „Službeni list SCG“, br.30/96, 57/98, 53/99 i 55/99.

4 Podatak da je rad na ovom zakonu započet jula 2002. godine citiran je prema Lela Saković: Kuda vodi ovaj zakon (okrugli sto o transformaciji osiguranja u Srbiji), Ekonomist magazin br.160 od 16.juna 2003.godine, str.22-24.

5 „Službeni glasnik RS“, br.70/2004.

1.2. Revizija Zakona o osiguranju usledila je relativno brzo od donošenja i u znatnom obimu. Otuda u naslovu ovog rada stoji – revizija. Tek što je prošlo godina dana od donošenja ovog zakona i još kraće vreme od rezultata tromesečne kontrole rada gotovo svih subjekata u delatnosti osiguranja. Narodna skupština RS na sednici od 15. jula 2005. godine donela je paket zakona o delatnosti osiguranja. Taj paket je obuhvatio pet zakona. Tema ovog rada je najvažniji iz tog paketa, Zakon o osiguranju i njegova revizija. Upravo u tom paketu Zakon o osiguranju pretrpeo je dvostruke direktne promene. Drugim rečima, u Zakonu o osiguranju direktno su intervenisali Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osiguranju koji je stupio na snagu 19. jula 2005. godine i Zakon o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje, koji je stupio na snagu 26. jula 2005. godine. Inače, oba ova zakona objavljena su u istom broju službenog glasila.⁶

Ostala tri zakona iz paketa ne sadrže direktna pozivanja na odredbe Zakona o osiguranju, što znači da je njihova veza sa Zakonom o osiguranju – indirektna. To su Zakon o osiguranju depozita, Zakon o Agenciji za osiguranje depozita i Zakon o Agenciji za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije. Sva tri ova zakona iz paketa stupila su na snagu istog dana, tj. 26. jula 2005. godine, a objavljena su u istom službenom glasilu⁷. Od ta tri zakona neki su izvršili veći, a neki manji indirektni uticaj na Zakon o osiguranju, ali prostor u ovom radu ne dozvoljava analiziranje indirektnog uticaja na Zakon o osiguranju i primenu njegovih odredaba.

1.3. Za oba ova zakona, koji su direktno intervenisali u Zakonu o osiguranju, može se istaći da su, kao novi, izvršili klasične izmene i dopune u ranijem zakonu. Nominalno, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osiguranju završen je u 38. članu, a stvarno sadržao je 46 članova, jer su posle novog člana 243. Zakona o osiguranju dodati novi članovi obeleženi slovima od 243a. do 243ž. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o osiguranju. Kada se tome doda još osam članova Zakona o osiguranju, u kojima je intervenisao Zakon o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje, tada se dobija zbir od 54 člana, kojim je revidiran Zakon o osiguranju. Drugim rečima, revizija Zakona o osiguranju kroz promene 54 člana obuhvatila je kvantitativno nešto manje od 15% svih članova tog zakona, što je posle jednogodišnje primene značajan

⁶ „Službeni glasnik RS“, br. 61/2005 od 18. jula 2005.godine.

⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 61/2005.

podatak. Međutim, obim prve revizije⁸ je veći od prethodnog kvantitativnog pokazatelja, ako se analiziraju direktne i indirektne promene u Zakonu o osiguranju.

1.4. Predmet ovog rada biće utvrđenje sadržaja važnijih normi Zakona o osiguranju, bilo da je intervencija došla od Zakona o izmenama i dopunama Zakona o osiguranju, bilo da je intervencija došla od Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje. Sve glave Zakona o osiguranju nisu bile podjednako izmenjene i dopunjene sa ova dva nova zakona. Iako se čini na prvi pogled da je jednostavno utvrđivati sadržaj važnijih normi Zakona o osiguranju, koje su bile objekat nad kojim je intervenisano sa dva nova zakona, to baš nije tako. Već je bilo reči o nekim od okolnosti pod kojim su nastala ova dva nova zakona, a ovde bi valjalo dodati sledeću okolnost - da se po osnovu Zakona o osiguranju, a pre donošenja ova dva nova zakona, Narodna banka Srbije prvi put pojavila kao državni organ ovlašćen za nadzor u delatnosti osiguranja, odnosno prvi put kao nadzorni organ izvan kreditno-monetarne oblasti. Ovaj rad nije komentar važnijih normi Zakona o osiguranju, ali je bilo nužno kod pojedinih zakonskih rešenja ući bliže u sadržaj odredaba zakona koji je važio do sada i koji se menja od sada, a sve to sa ciljem pronalaženja što pouzdanijeg smisla pravnih normi.

2. Izmena jedne odredbe iz prve glave Zakona o osiguranju

2.1. Odredbe prve glave Zakona o osiguranju obuhvatile su čl. 1 do 22. tog zakona, a ponele su naslov - Osnovne odredbe. Obično zakoni u osnovnim ili uvodnim ili opštim odredbama sadrže utvrđenje predmeta, značenje zakonskih termina i sl., a naročito je važno da zakonodavac u početnom delu zakona utvrdi načela na kojim počiva celokupna građevina odnosno zakona. Deo od ovde nabrojanih uputstava za izradu zakona važeći Zakon o osiguranju nije respektovao. Opredelio se nesumnjivo samo za postojanje dva načela, mada se iz rada redaktora ovog zakona objavljenih po njegovom stupanju na snagu, može zaključiti da su bili blizu prepoznavanja još nekoliko načela tog zakona.

8 Iz sredstava informisanja može se zaključiti da predstoj uskoro i druga revizija Zakona o osiguranju, čak da su odgovarajući zakonski predlozi usvojeni na sednici Vlade RS.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osiguranju (skraćeno: Novela) u prvoj glavi izmenio je samo jednu odredbu i to u članu 7. stav 3. Zakona o osiguranju. Tema tog člana je teritorijalnost, što je po redaktorima zakona jedno od njegovih osnovnih načela. Zato je izvršena izmena u tom članu samo na prvi pogled izmena redakcijske prirode. Naime, u članu 7. stav 3. tog zakona brisane su reči „i imovina koja je predmet ekonomskih odnosa sa inostranstvom“.

2.2. Član 7. Zakona o osiguranju ne samo da je označavao jedno od načela tog zakona, nego je to zakonsko načelo bilo opremljeno ovlašćenjem Vlade RS za donošenje podzakonskog propisa. Istina, taj podzakonski propis još nije donet, iako je po osnovu Zakona o osiguranju šestomesečni rok za donošenje podzakonskih propisa davno prošao. Ako se u Zakonu o osiguranju, u tekstu u kojem je donet, uporede nosioci ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa, tada se Vlada RS javlja sa samo jednim ovlašćenjem i to ovim iz člana 7. tog zakona, dok je Narodna banka Srbije (skraćeno: NBS) bila opremljena čak sa 27 ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa. Dakle, našu tranziciju u delatnosti osiguranja u tekstu Zakona o osiguranju, onakvom kakav je donet, karakterisala je prevlast upravne vlasti nad izvršnom vlašću u pogledu ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa. Ni posle prve revizije Zakona o osiguranju stvari se nisu bitno izmenile.

2.3. Jedan od naših vodećih pravnih pisaca u materiji prava osiguranja⁹ i jedan od redaktora Zakona o osiguranju objašnjavao je odmah, po stupanju na snagu tog zakona, značenje člana 7. na sledeći način. Pošto je precizirao da zakonski princip teritorijalnosti znači da se imovina i lica mogu osigurati samo kod domaćeg društva za osiguranje, ovaj naš pravni autoritet je podvukao da i dalje postoji izuzetak, odnosno mogućnost osiguranja imovine i lica kod stranog društva za osiguranje. Podvukao je da kod stranog društva za osiguranje mogli bi se osigurati, prvo, oni rizici koje domaća društva ne osiguravaju, drugo, imovina koja je predmet ekonomskih odnosa sa inostranstvom, i treće, „druga imovina i lica za koje to propiše Vlada RS“.

9 Prof. dr Predrag Šulejić: Novi Zakon o osiguranju Republike Srbije, časopis Finansije, bankarstvo, revizija, osiguranje, br.3/2004, str.11-18.

Stavljanje pod navodnice treće odrednice iz stava 3. člana 7. ovog zakona, najverovatnije znači neslaganje sa diskrecionom vlašću u ovom ovlašćenju. Međutim, Novela nije izbrisala odredbu, koju je prof. dr P. Šulejić stavio pod znake navoda. Time što je prestala da važi druga odredba, ostala je da važi treća odredba, sada kao druga. Jedino ovlašćenje Vlade RS u osnovnom tekstu Zakona o osiguranju time nije suženo, jer je preostala odredba bila toliko široko formulisana da u podzakonski propis Vlade RS može komotno da stane ne samo imovina, koja je predmet ekonomskih odnosa sa inostranstvom, nego i sve drugo što Vlada RS bude ocenili da treba podzakonskim propisom da bude obuhvaćeno. Dakle, Novela je u Zakonu o osiguranju samo apostrofirala diskrecionu vlast Vlade RS pri donošenju ovog podzakonskog propisa, što je u skladu sa zakonskim načelom teritorijalnosti, a nije suprotno Ustavu RS.

3. Izmene i dopune odredaba iz druge glave Zakona o osiguranju

3.1. Odredbe druge glave Zakona o osiguranju pod naslovom – Društvo za osiguranje – obuhvatile su čl. 23. do 59. tog zakona. U ovom odeljku je analizirano sedam od osam članova Zakona o osiguranju u kojim je Novela intervenisala.

Prvu intervenciju Novela je učinila u članu 25. Zakona o osiguranju. Taj član je bio koncipiran u prvobitnom tekstu zakona kao izuzetak od pravila ili zakonskog načela. To zakonsko načelo iz čl. 8., 9. i 10. u vezi sa čl. 14., 27. st. 1. i dr. Zakona o osiguranju je predviđalo da se svi poslovi osiguranja striktno dele na poslove životnih i poslove neživotnih osiguranja, kao i da se moraju u postojećim subjektima iz delatnosti osiguranja razgraničiti statusno i poslovno. Jedini izuzetak od tog zakonskog načela bio je predviđen u stavu 1. člana 25. prvobitnog teksta Zakona o osiguranju. Drugi izuzetak u tom članu predviđela je Novela na taj način što je dodala novi stav 3. člana 25. ovog zakona. Novim stavom 3. je predviđeno da društvo za osiguranje, koje obavlja poslove iz člana 10. tačka 10. ovog zakona, može izuzetno obavljati i poslove osiguranja vozača i putnika od posledica nesrećnog slučaja, pod uslovom da se to osiguranje odnosi na vozača i lica koja se nalaze u osiguranom vozilu.

Povodom ovog izuzetka od pravila, odnosno načela u stavu 3. člana 25. tog zakona, u praksi je

postavljeno pitanje da li je potrebna posebna dozvola ili pak izmena ili dopuna postojeće dozvole da bi se društvo za osiguranje moglo baviti ovom vrstom osiguranja. Ubrzo je stigao odgovor iz NBS da takvom društvu za osiguranje ne treba posebna dozvola, ni izmena ili dopuna postojeće dozvole.

3.2. Član 33. Zakona o osiguranju dopunjen je Novelom i to na taj način što je dodat novi stav 5. tog člana. Inače, predmet regulisanja u ovom članu zakona bila su povezana lica. Novim stavom 5. člana 33. tog zakona proširene su zabrane ulaganja povezanih pravnih lica u društvo za osiguranje, kao i zabrane da društvo za osiguranje povezanim pravnim licima obezbeduje sredstva putem pozajmice, jemstva, zaloge, namenskih depozita i sl.

Od nabrojanih pravnih poslova iz Novele, koji podležu zabrani, termini – pozajmice, jemstva i zaloge – ne izazivaju dileme u značenju, ni dopunska pitanja. Naprotiv, upotrebljeni zakonski termin u množini – namenski depoziti – upravo otvara pitanje pravog značenja. Radi se o terminu nepoznatom u zakonodavstvu, a davno korišćenom u knjigovodstvu za naziv jednog konta. Pošto ovaj član tog zakona, ni Novele, ne reguliše pitanja iz knjigovodstva, ne treba isključiti probleme u primeni ove odredbe Novele.

3.3. Temu člana 35. Zakona o osiguranju čine kriterijumi po kojima se odbija zahtev za dobijanje saglasnosti za sticanje kvalifikovanog učešća. Novelom se za jedan povećava broj kriterijuma po kojim se ceni bonitet kvalifikovanog imaoća akcija. Dopunom u članu 35. ovog zakona NBS stiče pravo da odbije zahtev za dobijanje saglasnosti za sticanje kvalifikovanog učešća, i to, ako podnosilac zahteva ili sa njim povezano lice upravlja društvom na način da se pogoršava finansijsko stanje društva, odnosno ako društvo posluje na način suprotan propisima.

Ovo je u uporednom pravu uobičajen kriterijum centralne banke pri oceni boniteta poslovne banke, a Novelom je taj čisto bankarski kriterijum proširen i na nadzor nad subjektima u delatnosti osiguranja.

3.4. U Zakonu o osiguranju član 39. spada među najopširnije. U toj normativnoj opširnosti ima mnogo tema, koje je taj član zahvatio.

Jednom od tema iz tog člana – akcionarima pravnim licima i kvalifikovanim imaoćima akcija – bavila se i Novela. Ona je u članu 39. stav 2. tačka 7. dodala novu podtačku 6. kojom je

utvrđeno ovlašćenje NBS da može zatražiti i druge dokaze neophodne za odlučivanje o zahtevu za izdavanje dozvole za obavljanje poslova osiguranja i poslova reosiguranja, koji su od značaja za ocenu boniteta osnivača. Drugim rečima, Novelom je prošireno ovlašćenje NBS da prilikom odlučivanja o zahtevu za izdavanje dozvole za obavljanje poslova osiguranja i poslova reosiguranja ceni podnete dokaze, po potrebi može da zatraži nove, a zatim da oceni da li su, uprkos svim podnetim dokazima, ispunjeni uslovi iz zahteva za izdavanje obe vrste dozvola. Ukratko, Novelom je prošireno područje diskrecione vlasti NBS nad akcionarima pravnim licima i kvalifikovanim imaćima akcija pri rešavanju zahteva za izdavanje dozvole za rad.

I pravnička struka u Sloveniji¹⁰ skreće pažnju na obim diskrecione vlasti u rukama organa za nadzor u delatnosti osiguranja, iako je Slovenija postala punopravni član EU.

3.5. Član 51. Zakona o osiguranju reguliše prava, obaveze i odgovornosti članova uprave akcionarskog društva za osiguranje po dva zakonska osnova. Jedan osnov u tom članu čini Zakon o preduzećima, koji je prestao da važi za sve privredne grane i delatnosti, osim što se još Zakon o osiguranju¹¹ na njega izričito poziva u ovom i drugim odredbama. Drugi osnov u tom članu je sam Zakon o osiguranju. Drugim rečima, član 51. Zakona o osiguranju polazi od prava, obaveza i odgovornosti, koje članovi uprave imaju po Zakonu o preduzećima, a zatim se u pet tačaka stava 1. tog člana preciziraju prava, obaveze i odgovornosti članova uprave, koje oni imaju po samom Zakonu o osiguranju.

10 Prof. dr Šime Ivanjko: Osiguranje u Sloveniji nakon snapanja u Evropsku uniju, Beograd, Zbornik radova sa jedanaestog savetovanja pravnika u Budvi na temu „Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva“, 2005, str. 585-597.

11 Za razliku od Zakona o osiguranju, podzakonski propis NBS ima drugčiji stav prema Zakonu o preduzećima. Za primer može da posluži tačka 5. Odluke o sprovođenju odredaba Zakona o osiguranju koje se odnose na izdavanje dozvola i saglasnosti Narodne banke Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 42/2005) u kojoj je predviđeno da ugovor o osnivanju i predlog statuta društva za osiguranje moraju biti sačinjeni u skladu sa Zakonom o privrednim društvima („Službeni glasnik RS“, br. 125/2004) i Zakonom o osiguranju. Citirani podzakonski propis NBS je stupio na pravnu snagu 21. maja 2005. godine, a Novela je stupila na pravnu snagu 19. jula 2005. godine.

Novela je dopunila stav 1. člana 51. ovog zakona sa novom tačkom 6. koja glasi: „Da pravni poslovi zaključeni sa akcionarima, povezanim licima i drugim licima koja imaju dužnost prema društvu ne budu nepovoljniji po društvo od istih poslova zaključenih po tržišnim uslovima“. Nova tačka 6. u stavu 1. člana 51. ovog zakona obrazlagana je uočenim zloupotrebama u primeni ovog člana od njegovog donošenja. Isticano je da su često zaključivani poslovi u korist akcionara, a ne u korist društava za osiguranje.

Pravno pravilo iz nove tačke 6. stava 1. člana 51. ovog zakona bilo je lakše formulisati, nego što će to ma koji organ uprave, ovde NBS, moći da utvrdi pravilnim i zakonitim rešenjem u upravnom postupku. Ocena da li je određeni pravni posao zaključen povoljnije ili nepovoljnije od istih poslova zaključenih po tržišnim uslovima u pravnoj državi više spada u sudsku nadležnost, nego u nadležnost organa uprave, makar to bila i NBS.

3.6. Dopuna izvršena Novelom u članu 58. Zakona o osiguranju je posebno karakteristična. Prilikom donošenja člana 58. zakonodavac je išao za tim da predloži osnivačima društva za osiguranje šta sve od osnovnih pravnih i opštih poslovnih akata treba da donesu i podnesu NBS. Taj spisak je vrlo dugačak i u stavu 2. tog člana završava se rednim brojem 13. Novela je taj zakonski spisak dopunila sa novom tačkom 12a. ili 14. opštim poslovnim aktom. Drugim rečima, Novela je predvidela da svako društvo za osiguranje mora ubuduće da donese i „Pravilnik o postupanju sa obrascima evidencije o polisama“.

Zbog nepostojanja zakonske obaveze za donošenje ovakvog opšteg poslovnog akta u društvima za osiguranje, inspektori NBS registrovali su u praksi jednu štetnu pojavu. Sprovodeći inspeksijski nadzor nad subjektima u delatnosti osiguranja, u periodu septembar 2004 - januar 2005. godine¹², inspektori osiguranja su otkrili društva za osiguranje bez ikakve evidencije o izdatim polisama osiguranja. Otuda, inspektori nisu mogli u tim društvima da sagledaju finansijsko stanje, a eventualni izveštaj takvog društva za osiguranje smatran je nepouzdanim i nepotpunim. Upravo, da bi se pre-

12 Mr Slobodan Ilić: Primena Zakona o osiguranju i razvoj tržišta (Održan okrugli sto u Privrednoj komori Srbije), list „Dunav osiguranja“ a.d., br.330-331/2005, str.2.

ventivno delovalo kod društava za osiguranje. Novelom je dopunjen ovaj član zakona u izloženom pravcu.

4. Izmene i dopune odredaba iz pete glave Zakona o osiguranju

4.1. Peta glava Zakona o osiguranju (čl. 106. do 134) regulisala je pitanja imovine i poslovanja društava za osiguranje. Novela je intervenisala u devet članova te glave, ali su intervencije u tri člana pravnotehnička i redakcijska poboljšanja. Od preostalih šest članova u ovom prikazu su obuhvaćene one izmene i dopune, koje se odnose na dva važna pravna instituta osiguranja – na tehničke rezerve i garantnu rezervu.

4.2. U članu 115. Zakona o osiguranju, čija je tema ograničavanje pojedinih deponovanja i ulaganja sredstava tehničkih rezervi, Novela je stavila van snage st. 1. i 2. tog zakona, a novim stavom 1. tog člana je donela adekvatnije zakonodavno-pravno rešenje. Naime, st. 1. i 2. člana 115. ovog zakona sadržali su vrlo detaljna procentna ograničenja svakog od oblika deponovanja i ulaganja sredstava tehničkih rezervi. Kroz dosadašnju primenu st. 1. i 2. tog člana postalo je jasno da su ovako detaljna procentna ograničenja vodila ka prenormiranosti u zakonodavno-pravnom smislu te reči, a u materijalno-pravnom smislu te reči dosadašnji st. 1. i 2. tog člana ograničavali su društvo za osiguranje da slobodno plasira sredstva tehničkih rezervi prema uslovima tržišta. Novela je donela novi stav 1. i u njemu je predvidela ovlašćenje za NBS da bliže propisuje način utvrđivanja i praćenja likvidnosti društva za osiguranje.

4.3. U članu 117. Zakona o osiguranju bile su regulisane obaveze društava za osiguranje da najmanje jednu trećinu garantne rezerve deponuju i ulažu na način propisan za sredstva tehničkih rezervi.

Ovako koncipiran član 117. Zakona o osiguranju, Novela je u celini izbrisala iz ovog zakona, čime su danom stupanja na snagu Novele prestale ove finansijski značajne obaveze svakog društva za osiguranje.

4.4. Novela je intervenisala u članu 118. Zakona o osiguranju. U st. 1. i 2. člana 118. Zakona o osiguranju, slično st. 1. i 2. člana 115. ovog zakona, sadržana su vrlo detaljna procentna

ograničenja svakog od oblika deponovanja i ulaganja sredstava garantne rezerve. Kroz dosadašnju primenu st. 1 i 2. ovog zakona postalo je jasno da su ovako detaljna procentna ograničenja vodila ka prenormiranosti u zakonodavno-pravnom smislu te reči, a u materijalno-pravnom smislu te reči da su ograničavala društvo za osiguranje da slobodno plasira sredstva garantne rezerve prema uslovima tržišta. Umesto dotadašnjih st. 1. i 2. člana 118. ovog zakona, Novela je izmenila ova oba stava, a u novim st. 1. i 2. člana 118. ovog zakona se predviđa mogućnost da društvo sredstva garantne rezerve deponuje i ulaže pod istim uslovima pod kojima se to radi sa sredstvima tehničkih rezervi, odnosno da deponuje i ulaže u oblike propisane kako članom 114. Zakona o osiguranju, tako i u druge oblike koje društvo za osiguranje utvrdi svojim opštim aktima poslovne politike. Drugim rečima, umesto dosadašnjih strogih procentnih ograničenja Novela je predvidela da NBS podzakonskim propisom može ustanoviti najviše iznose pojedinih deponovanja i ulaganja sredstava garantne rezerve.

U svakom slučaju, brisanjem člana 117. Zakona o osiguranju i novim st. 1. i 2. člana 118. istog zakona Novela je išla za tim da društvima za osiguranje omogući poslovanje bez strogih procentnih ograničenja, odnosno poslovanje u skladu sa zahtevima tržišta.

5. Izmene i dopune odredaba iz sedme glave Zakona o osiguranju

5.1. Odredbe sedme glave Zakona o osiguranju obuhvatile su čl. 142 do 180 ovog zakona, a regulisale su nadzor nad delatnošću osiguranja. U ovoj glavi osam članova Zakona o osiguranju pretrpelo je izmene i dopune. Od toga sedam članova je izmenjeno i dopunjeno intervencijom Novele, a samo jedan član intervencijom člana 31. Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje. Prostor ovog rada dozvoljava osvrt na član 150. Zakona o osiguranju izmenjen Novelom i osvrt na član 177. Zakona o osiguranju izmenjen članom 31. Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje.

5.2. Predmet člana 150. ovog zakona je način vršenja nadzora nad društvima za osiguranje. U stavu 1. tački 1. tog člana data je zakonska definicija načina vršenja posredne kontrole, a u stavu 1. tački 2. tog člana data je zakonska definicija načina

vršenja neposredne kontrole nad poslovanjem društava za osiguranje.

U tekstu člana 150. tog zakona, koji je bio na pravnoj snazi do donošenja Novele, NBS nije imala ovlašćenje da podzakonskim propisom detaljnije reguliše uslove, način i druge okolnosti pod kojim se odvija svaki od ova dva načina vršenja kontrole. Umesto tog ovlašćenja, NBS je pribegavala korišćenju člana 143. Zakona o osiguranju, kao ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa o važnim pitanjima iz domena kontrole.¹³ Već letimičan pogled na sadržaj navedenih podzakonskih propisa NBS i važnost pitanja, koja su regulisana tim propisima, privukla su pažnju stručne javnosti u tom pravcu što je na stručnim skupovima pokretano pitanje da li je član 143. Zakona o osiguranju u skladu sa Ustavom RS.

5.3. Kratko vreme posle stupanja na snagu Zakona o osiguranju, tj. krajem septembra 2004. godine, guverner NBS¹⁴ se obratio stručnoj javnosti i najavio da će uskoro doći do promena u Zakonu o osiguranju. Po saznanju za ovu najavu i isticanja na javnim skupovima subjekata u delatnosti osiguranja navedenog ustavnopravnog pitanja, autor je analizirao posebno pitanje saglasnosti člana 143. ovog zakona sa Ustavom RS.¹⁵ Analiza je pokazala da je član 143. Zakona o osiguranju koncipiran kao generalno ovlašćenje NBS za donošenje podzakonskih propisa za izvršenje Zakona o osiguranju i da kao takav nema uporišta u Ustavu RS. U tom delu analize, ustavnopravni aspekt je zaokružen preporukom ili da se taj član briše iz zakona ili pak da se taj član preinači u pravcu koji bi bio saglasan sa Ustavom RS.

13 Odluka o sadržini i načinu polaganja stručnog ispita za obavljanje poslova posredovanja, odnosno zastupanja u osiguranju („Službeni glasnik RS“, br.2/2005); Odluka o uslovima sticanja zvanja ovlašćenog akruara („Službeni glasnik RS“, br. 2/2005); Odluka o načinu procenijavanja bilansnih i vanbilansnih pozicija društva za osiguranje („Službeni glasnik RS“, br.3/2005); Odluka o sprovođenju odredaba Zakona o osiguranju koje se odnose na izdavanje dozvola i saglasnosti Narodne banke Srbije („Službeni glasnik RS“, br.42/2005); Odluka o sadržini podataka koje društvo za osiguranje dostavlja Narodnoj banci Srbije i o načinu i rokovima dostavljanja tih podataka („Službeni glasnik RS“, br.46/2005) i dr.

14 Lela Saković : Guverner traži dopunu zakona (na otvaranju okruglog stola „Zepter osiguranja“ na temu „Životno osiguranje – put do dodatne penzije“), Ekonomist magazin br.228 od 4.oktobra 2004.godine, str.26-27.

15 Mr Slobodan Ilić: Glosarijum iz novi Zakon o osiguranju, Revija za pravo osiguranja, br.1-2/2004, str.28-33.

Citirane preporuke izgleda da su bile prisutne u razmišljanjima redaktora Novele kada su tražili i našli način kako da se bliže razrade zakonske definicije posredne i neposredne kontrole nad poslovanjem društava za osiguranje kroz podzakonsku regulativu. To se može konstatovati na osnovu toga što je u član 150. Zakona o osiguranju Novela ugradila novi stav 3. tog člana. Naime, Novela je u stavu 3. tog člana ugradila ovlašćenje NBS da bliže propiše način vršenja nadzora iz stava 1. tog člana. Stupanjem na snagu novog stava 3. člana 150. Zakona o osiguranju NBS je stekla mogućnost da iskoristi taj zakonski osnov za donošenje novih podzakonskih propisa, kojim bi bile orklonjene slabosti postojećih sa napred navedene liste. Jedna od tih slabosti leži u činjenici da su svi propisi, sa navedene liste, doneti na osnovu člana 143. tog zakona. Pitanje zakonskog osnova za donošenje podzakonskih propisa nije više tehničko pitanje, ni pravničko cepidlačenje. Republika Srbija je deo međunarodne zajednice u kojoj egzistira pravo na naknadu štete¹⁶. Drugačije rečeno, ako bi nadležni sud utvrdio da podzakonski propis nije u skladu sa Ustavom RS, a na osnovu njega ili zbog njega pravno ili fizičko lice pretrpi štetu, oštećeni bi imao pravo na naknadu štete ne samo pred domaćim, nego i pred nekim od međunarodnih sudova.

5.4. U članu 177. Zakona o osiguranju bio je regulisan način određivanja stečajnog upravnika u stečajnom postupku nad društvom za osiguranje. Član 31. Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje stavio je van snage član 177. tog zakona. Prvi komentator¹⁷ Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje definisao je taj zakon kao procesni zakon. Razvijajući tu definiciju precizirao je da je tim zakonom uređen postupak - procedura - kao niz procesnih radnji suda, drugih državnih organa i stranaka, povezanih istim ciljem u jedinstvenu celinu, radi sprovođenja stečaja ili likvidacije banaka i društava za osiguranje.

16 Poznata je činjenica da je i Hrvatska značajne iznose plati- la svojim građanima kroz presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

17 Prof. dr Zdravko Petrović, član Upravnog odbora „Milenijum osiguranja“ a.d. iz Beograda i Vladimir Kozar, sudija Trgovinskog suda u Beogradu: Komentar Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje, Beograd, Interneks, septembar 2005, str.11.

NBS je izgubila pravo da predlaže stečajnog upravnika, kao i niz drugih ovlašćenja u postupku stečaja i likvidacije društava za osiguranje. U buduću, za ova i slična pitanja merodavno pravo čine Zakon o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje, Zakon o stečajnom postupku¹⁸ i Zakon o Agenciji za osiguranje depozita. Konkretno, u fazi stečaja i likvidacije društvo za osiguranje upodobljeno je banci, što do sada nije bio slučaj. Dalje, sužena je nadležnost suda na račun organa uprave (sada Agencija za osiguranje depozita, Agencija za licenciranje stečajnih upravnika¹⁹ i dr.) Dakle, intervencija člana 31. Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje u članu 177. Zakona o osiguranju samo je vrh ledenog brega, iza koga stoje sistemske promene za društva za osiguranje u postupku stečaja i likvidacije.

6. Izmene i dopune odredaba iz osme glave Zakona o osiguranju

6.1. Odredbe iz osme glave Zakona o osiguranju obuhvatile su čl. 181 do 201. tog zakona, ali je Novela intervenisala samo u članu 197. tog zakona.

U članu 197. Zakona o osiguranju regulisan je izbor revizora u društvu za osiguranje i saglasnost NBS na tako izabranog revizora. Kao nov državni organ za nadzor nad delatnošću osiguranja NBS je shvatila član 197. tog zakona kao propis o postupku prijave. Drugim rečima, društvo za osiguranje bira svog revizora, a u navedenom članu propisana saglasnost NBS shvaćena je kao puko evidentiranje izabranog revizora. Skorašnja svetska iskustva sa revizorima – Enron, Parmalat i sl. – nisu bila povod za veću opreznost u NBS, niti su za ovu svrhu korišćeni podaci o bonitetu, koji postoje u NBS još od 2002. godine.

Posle sprovedene kontrole nad društvima za osiguranje, u periodu septembar 2004 - januar 2005. godine, NBS je oduzela 15 dozvola za rad društvima za osiguranje. Tom prilikom u sedam²⁰ od 15 društava za osiguranje isti revizor je vršio pregled

poslovanja i svi ti izveštaji revizora sadržali su pozitivne ocene poslovanja za odnosno društvo. Zbog ovakvog iskustva NBS, bila je nužna dopuna u članu 197. Zakona o osiguranju. Novim stavom 3. člana 197. tog zakona Novela je predvidela da NBS, prilikom odlučivanja o davanju saglasnosti, polazi od stručne osposobljenosti revizora i istinitosti i objektivnosti ranije datih izveštaja, odnosno od toga da li su raniji izveštaji revizora izradeni u skladu sa međunarodnim standardima revizije.

Po mišljenju potpisnika ovog rada, član 197. ovog zakona do sada nije sadržao kriterijume po kojima se vrši izbor revizora u okviru društva za osiguranje, ni kriterijume po kojima je NBS davala ili uskraćivala saglasnost izvršenom izboru društva za osiguranje. Međutim, formulacija sa kriterijumima iz Novele ne omogućava da NBS zaoštri pitanje izbora revizora u društvu za osiguranje. Ukratko, ta formulacija više priliči informaciji, izveštaju ili referatu, nego pravnoj normi.

7. Izmene i dopune odredaba iz devete glave Zakona o osiguranju

7.1. Naslov devete glave Zakona o osiguranju glasi – Prestanak društva za osiguranje, društva za posredovanje u osiguranju, društva za zastupanje u osiguranju i agencije za pružanje drugih usluga u osiguranju. Tom glavom su obuhvaćeni čl. 202. do 208. tog zakona. Odredbama čl. 203, 204, 205, 206 i 207. Zakona o osiguranju prestala je važnost 26. jula 2005. godine na osnovu člana 31. Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje.

U odredbama Zakona o osiguranju, kojima je prestala važnost bili su regulisani, i to: u članu 203. prestanak društva za osiguranje, koje je obavljalo poslove osiguranja života; u članu 204. pitanje smanjenja ugovorene sume osiguranja; u članu 205. mirovanje postupka likvidacije i stečaja do okončanja postupka iz čl. 203. i 204. ovog zakona; u članu 206. redosled namirenja iz stečajne mase; u članu 207. posebno pravilo za likvidaciju društva za uzajamno osiguranje. Dakle, pravni izvori za ova pitanja prestanka subjekata u delatnosti osiguranja postali su Zakon o stečajnom postupku, kao leks generalis, a na strani leks specialisa nalaze se Zakon o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje, Zakon o Agenciji za osiguranje depozita i drugi propisi.

18 „Službeni glasnik RS“, br.84/2004, a stupio je na pravnu snagu 1. februara 2005. godine.

19 Član 14. i dr. Zakona o stečajnom postupku.

20 Na sajtu NBS objavljuvani su podaci o sprovedenoj kontroli, pa i o revizorima društava za osiguranje, ali je ovaj činjenični zaključak istaknut na okruglom stolu Odbora za bankarstvo i osiguranje u Privrednoj komori Srbije 25. maja 2005. godine (vidi fusnotu br.15).

7.2. Na osnovu člana 31. Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje delimično su izmenjeni čl. 202. i 208. Zakona o osiguranju. Praktično, od 26. jula 2005. godine, kao dana stupanja na snagu Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje, čl. 202. i 208. Zakona o osiguranju više se ne odnose na društva za osiguranje. Drugim rečima, izostavljanje društava za osiguranje iz čl. 202. i 208. Zakona o osiguranju znači da će se ta dva člana ubuduće odnositi samo na društva za posredovanje u osiguranju, društvo za zastupanje u osiguranju i agencije za pružanje drugih usluga u osiguranju.

8. Izmene i dopune odredaba iz 13. glave Zakona o osiguranju

8.1. Glava 13. Zakona o osiguranju sa – Prelaznim i završnim odredbama – sadrži 20 članova, što je neuobičajeno veliki broj. Novela je intervenisala u čl. 234, 235, i 243. tog zakona, ali zbog obima promena u ovom odeljku se razmatraju samo izmene i dopune prva dva člana.

8.2. Promenu u članu 234. valja dovesti u vezu sa članom 14. ovog zakona. U članu 14. Zakon o osiguranju je predvideo načelo da nije dozvoljeno da se u istom društvu za osiguranje obavljaju poslovi životnih i poslovi neživotnih osiguranja, a u članu 234. tog zakona da je za statusne i poslovne promene utvrđen 31. decembar 2005. godine, kao krajnji rok. Novela je intervenisala u članu 234. tog zakona u tom smislu što je krajnji rok prolongirala za 31. decembar 2007. godine.

8.3. I promenu u članu 235. valja dovesti u vezu sa članom 27. stav 1. ovog zakona. Naime, članom 27. stav 1. Zakona o osiguranju konstituisano je načelo da se društvo za osiguranje može baviti samo ili poslovima osiguranja ili poslovima reosiguranja, a članom 235. ovog zakona da se razgraničenje obe dve vrste poslova ina sprovedi kod subjekata u osiguranju do 31. decembra 2005. godine. Novela je intervenisala u članu 235. tog zakona u tom smislu što je krajnji rok prolongirala za 31. decembar 2007. godine.

8.4. U vezi sa promenama u čl. 234. i 235. Zakona o osiguranju u stručnoj javnosti postavljano je pitanje razloga kojim se rukovodio redaktor Novele da produži rok za naredne dve, a ne za primera radi, jednu ili eventualno tri godine. Oficijelni Predlog zakona o izmenama i

dopunama Zakona o osiguranju²¹ ne osvrće se na to pitanje u svom obrazloženju. Ima mišljenja da novi rok stoji u vezi sa ishodom privatizacije u osiguranju, predviđene Novelom.

8.5. U glavi 13. Zakona o osiguranju samo se jedan član odnosio na privatizaciju u osiguranju. Bio je to član 243. tog zakona, koga je Novela zamenila sa novim tekstom člana istog broja, a zatim dodala je još osam članova od čl. 243a. do 243g., kao i član 37. Novele. Ovih desetak članova udarilo je pečat Noveli, tako da ima mišljenja da je Novela i doneta da bi privatizacija zahvatila osiguranje. Svaki od tih članova sadrži u sebi od dva do pet stavova, što potvrđuje tezu da se radi o gotovo novom zakonu. Stoga, izlaganje članova Novele o privatizaciji biće svedeno na nove čl. 243, 243a. i 243g. ovog zakona.

8.6. U novom članu 243. Novela je propisala predmet i postupak privatizacije, zatim kako se pokreće i ko od državnih organa sprovodi postupak privatizacije, i najzad, predviđeno je ko ima pravo nadzora nad sprovođenjem postupka privatizacije. Kao predmet privatizacije utvrđen je društveni ili državni kapital u društvu za osiguranje. Predviđeno je da se u postupku privatizacije može prodati imovina ili deo imovine društva za osiguranje, s tim što postupak počinje rešenjem Ministarstva za finansije. Postupak privatizacije organizuje i sprovodi Agencija za osiguranje depozita, a navedeno ministarstvo vrši nadzor nad sprovođenjem postupka privatizacije.

Broj društava za osiguranje, koja posluju sa državnim ili društvenim kapitalom u Republici Srbiji je poznat.²² Međutim, u tim društvima za osiguranje postoji i manjinski paket akcija u privatnoj svojini, te se, kao načelno, otvara i pitanje zaštite manjinskih akcionara u postupku prodaje državnog ili društvenog kapitala. O toj zaštiti se ne govori u ovom, ni u drugim članovima Novele.

8.7. Član 243a. Novele regulisao je predmet prodaje u postupku privatizacije. Ovaj član ima pet stavova. Prema stavu 1. tog člana predmet prodaje je celokupan kapital i to bi se moglo

21 U službenoj evidenciji Narodne skupštine Republike Srbije taj predlog se vodi pod 03 br. 423-745/05 od 21. marta 2005. godine.

22 U stručnoj javnosti vodi se živa javna rasprava o privatizaciji u osiguranju, uz oprečne stavove i suprotstavljene argumente.

označiti kao zakonsko pravilo. U stavu 2. tog člana predviđen je izuzetak od pravila, tj. da je Agencija za osiguranje depozita ovlaštena da proda deo imovine društva za osiguranje, koje posluje sa društvenim kapitalom, ako proceni da bi se postupak privatizacije efikasnije sproveo. Drugim rečima, izuzetak se odnosi samo na društva za osiguranje koja posluju društvenim kapitalom. Ovaj izuzetak iz stava 2. tog člana u stavu 3. istog člana je dobio jedno ograničenje. Naime, predmet prodaje iz stava 2. tog člana ne može da bude stvar (pokretna ili nepokretna) koja neposredno služi za obavljanje delatnosti tog društva. U stavu 4. tog člana predviđeno je da metod prodaje bude – javni tender. Najzad, u stavu 5. tog člana je predviđeno ovlašćenje Vlade RS da propiše postupak prodaje kapitala i imovine.

Iz člana 243a. nesumnjivo proizilazi da se zakonsko pravilo i njegov izuzetak u ovom članu odnose samo na društvo koje posluje sa društvenim kapitalom, a ne i na društvo, koje posluje sa državnim kapitalom iz člana 243. Novele. Kod nas je mali broj društava za osiguranje koja posluju sa državnim i društvenim kapitalom, pa se postavlja pitanje da li je član 243a. propis ili zakonski osnov za donošenje pojedinačnog akta.

8.8. Član 243g. regulisao je prava zaposlenih u društvima za osiguranje u postupku privatizacije. Prema stavu 1. tog člana konstituisano je prav-

ilo da zaposleni imaju pravo na naknadu iz ostvarene prodaje kapitala društva za osiguranje, uz odbitke propisane u ovim članovima Novele. Prema stavu 2. tog člana naknada iznosi 200 evra u dinarskoj protivvrednosti za svaku godinu radnog staža u društvu za osiguranje, koje se prodaje, a sve to do granice od 35 godina radnog staža i uz ostale odbitne stavke propisane u narednom stavu tog člana i ostalim članovima Novele. Najzad, stav 4. tog člana predvideo je ovlašćenje Vlade RS da propiše postupak ostvarivanja naknade iz st. 1 do 3 tog člana.

S obzirom da nije vođena stručna javna rasprava o normativnim rešenjima predviđenim Novelom, među zaposlenim u društvima za osiguranje pojavilo se uverenje da će dobiti akcije i da bi, po istom uverenju, bilo celishodno da i zaposleni uzmu učešće u proceni vrednosti imovine društava za osiguranje koja podležu privatizaciji. Naknada zaposlenim, propisana ovim članom Novele, očigledno nije isto što i podela akcija, čime je rasprostranjeno uverenje pre donošenja Novele izgubilo svaku zakonsku osnovu po njenom donošenju.

ZAKLJUČAK

Sa prvom revizijom Zakon o osiguranju pretrpeo je značajne izmene i dopune. Najbolju ocenu izvršenih izmena i dopuna moći će da daju sami subjekti iz delatnosti osiguranja, osiguranici i korisnici osiguranja.

