

Mr Slobodan Ilijić<sup>1</sup>

## GLOSARIJUM UZ NOVI ZAKON O OSIGURANJU

### 1. UVOD

1.1. Posle osam godina važenja saveznog Zakona o osiguranju imovine i lica (skraćeno: ZOIL), Republika Srbija je donela svoj Zakon o osiguranju<sup>2</sup>. Zakon je stupio na snagu 29. maja 2004. godine, ali je ostavio na snazi odredbe pete i devete glave ZOIL-a, odnosno oko 45 članova, tako da Zakon o osiguranju i ZOIL sadrže oko 290 članova. Zakonodavac je pošao od plana da će uskoro biti doneti posebni zakoni o obaveznom osiguranju. I bez tih programskih odredaba u Zakonu o osiguranju prvo njegovo čitanje otkriva brojne promene u našem izvoru prava osiguranja. Dalji redovi ovog članka pokušavaju da objasne, uz pomoć glosarijuma, pravne institute novog zakona.

Etimološki, reč glosarijum<sup>3</sup> je latinskog porekla i ima tri značenja. U prvom redu označava knjigu sa primedbama i napomenama. Ovaj članak objektivno nije knjiga, ni u subjektivnom, ni u prenosnom smislu te reči, ali ima u sebi zakonodavno pravne primedbe i napomene. Drugo, glosarijum znači rečnik u kojem su objašnjena značenja reči, naročito zastarelih i nepoznatih. U ovom članku, nema objašnjenja zastarelih reči, ali ima pokušaja da se bliže objasne ili razmotre nedovoljno jasni članovi ili pojedine odredbe novog zakona. Treće značenje reči glosarijum je – rečnik. U tom značenju najčešće se koristi reč glosarijum, kod nas i u svetu. Novi zakon služi se pravnim sintagmama i formulama, koje u pravnoj struci i praksi stvaraju dileme i kontroverze, pa su u ovom članku načinjeni pokušaji da se pravni rečnik novog zakona učini što jednostavnijim i lakšim za primenu. Uostalom, ko ne razume svet prava, taj ne može razumeti ni svoje mesto u tom svetu.

<sup>1</sup> Istraživač saradnik IMPP

<sup>2</sup> «Službeni glasnik RS», br. 55/2004.

<sup>3</sup> Milan Vujaklija: Leksikon stranih reči i izraza, Beograd, 1954, Prosveta, str. 182.

### 2. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA O OSIGURANJU

2.1. Naš poznati profesor prava osiguranja sasvim tačno je primetio, povodom pravnog položaja<sup>4</sup> organizacija za osiguranje, da se ne može «računati ozbiljnije na pomoć prakse osiguranja, jer je ona uglavnom pragmatiski orijentisana i traži rešenja za konkretna pitanja», a zatim je zaključio da praksa organizacija za osiguranje «zauzima kazuističke stavove». Ipak, po mišljenju potpisnika ovog rada, iz organizacija za osiguranje pokretana su značajna ustavnopravna<sup>5</sup> pitanja.

S tim u vezi pokretanje pitanja ustavnog osnova za novi zakon nije teorijsko ustavnopravno pitanje, već konkretno, pragmatično i kazuističko kad se, kao 2004. godine, kreira sistem prava osiguranja. Ukratko, ustavni osnov čine jedna ili više odredaba ustava, kao najvišeg zakona, koje opredeljuju sadržaj budućeg zakona, njegov domašaj i granice. Od izbora ustavnog osnova zavisi ne samo sadržaj, domašaj i granice novog zakona u celini, već i njegove pojedine odredbe.

2.2. Zakon o osiguranju pošao je od ustavnog osnova iz člana 72. stav 1. tačka 4. Ustava RS, što je utvrđeno iz Obrazloženja<sup>6</sup> Nacrta zakona o osiguranju. Prema članu 72. stav 1. tačka 4. Ustava RS ovlašćenje je Republike Srbije da uređuje i obezbeđuje, između ostalog, "pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja"; "finansijski sistem"; "sistem u oblasti tržišta"; "kao i druge ekonomske i socijalne odnose od opšteg interesa".

<sup>4</sup> Prof. dr Jovan Slavnić: Primena Zakona o preduzećima na organizacije za osiguranje, Pravni život br. 11/1997, str. 365-381.

<sup>5</sup> O stavovima ustavnosudske prakse prema opštim aktima iz osiguranja manje se govorilo i pisalo nego o praksi redovnih sudova prema pitanjima prava osiguranja. Pošto su zakoni o osiguranju dugo bili locirani u federaciji, najinteresantnija je bila praksa Saveznog ustavnog suda. Među predmetima, čiji se ishod tek očekuje, bilo pred Ustavnim sudom Srbije, bilo pred Sudom Srbije i Crne Gore, ima niz otvorenih pitanja iz prava osiguranja. Na primer, pitanje zakonitosti propisa Udruženja osiguravajućih organizacija Jugoslavije donetog na osnovu člana 143. Zakona o osiguranju imovine i lica, s obzirom da je taj član iz devete glave ZOIL-a i dalje na pravnoj snazi u novom zakonu, a da se radi o javnom ovlašćenju.

<sup>6</sup> Vidi akt Ministarstva finansija 01 br. 011-00-160/2004-16 od 6. aprila 2004. naslovljen Vladi RS, u prilogu koga je dostavljen Nacrt zakona o osiguranju, sa Izjavom o uskladenosti tog zakona sa *acquis communautaire*, radi razmatranja i utvrđivanja, strana 100.

<sup>7</sup> Član 143. tač.1., 3 i 6. i član 146. ZOIL.

Iz citiranih alineja u članu 72. stav 1. tačka 4. Ustava RS nesumnjivo je da je Zakon o osiguranju imao ustavni osnov za njegovo donošenje, ali zaslužilo je pažnju da se to proveriti na svakom članu novog zakona.

2.3. Zakon o osiguranju i ZOIL u svojim 290 članova obuhvatio je 32 zakonska osnova za donošenje podzakonskih propisa. Od tog broja zakonskih osnova, 27 ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa za izvršavanje ovog zakona predviđeno je u korist Narodne banke Srbije (skraćeno: NBS), jedno ovlašćenje je u korist Vlade RS, a četiri ovlašćenja su predviđena u korist Udruženja osiguravajućih organizacija Jugoslavije<sup>9</sup>.

Jedan od vodećih autora<sup>10</sup> iz oblasti prava osiguranja konstatovala je još ranije da postoji "nedovoljnost regulisanja načina rada" državnog organa za nadzor u osiguranju. Ova konstatacija je aktuelna i sada po donošenju Zakona o osiguranju, a može se proveriti kroz prikaz navedenih ovlašćenja u korist NBS. S obzirom da je određenje NBS za državni organ za nadzor u delatnosti osiguranja ključna novost Zakona o osiguranju, novi zakon je tu ključnu novost, između ostalih, pravno uobličio kroz ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa. Isti autor prava osiguranja je zaključila da državni organ za nadzor treba da "reaguje na pojave koje negativno utiču na poslove osiguranja i štete ugledu i značaju delatnosti", kao i da treba da predloži odgovarajuće mere. Zaključak je aktuelan za sva vremena.

2.4. Većina zakonskih ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa iz Zakona o osiguranju kreće se u granicama ustavnosti. Primera radi, u članu 147. stav 4. Zakona o osiguranju NBS je ovlašćena da bliže propiše sadržinu i način<sup>11</sup> vođenja registra iz

st. 1. i 2. tog člana. Drukčiji primer predviđen je u članu 114. stav 3. Zakona o osiguranju, gde je NBS ovlašćena da, izuzetno od st. 1. i 2. ovog člana, može da propiše i druge vrste deponovanja i ulaganja koja su, s obzirom na sigurnost, priuos i utrživost<sup>12</sup>, odgovarajuća za deponovanje i ulaganje. Dakle, navedena ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa NBS stvoriće izvesne teškoće donosiocu, ali, u celini posmatrano, većina tih ovlašćenja ne ostavljaju sumnju da ima mesta proveravanju njihove ustavnosti.

2.5. Izvan granica uobičajenog za ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa stoji član 143. Zakona o osiguranju. Odrednica iznad člana u tom zakonu glasi: "Propisi za izvršavanje zakona". Opštepoznat je stav u nomotecnici<sup>13</sup> da je odrednica oznaka za glavnu sadržinu zakonske odredbe, jedne ili većeg broja. Obično se odrednicom iskazuje pravno pravilo, zakonsko rešenje ili poznati pravni institut i zato se ona stavlja u tekstu propisa iznad jednog ili više članova. Navedena odrednica stoji iznad člana 143. Zakona o osiguranju i kao pravno pravilo odnosi se nesporno samo na taj član. Član 143. Zakona o osiguranju glasi: "Narodna banka Srbije donosi propise radi sprovođenja odredaba ovog zakona".

Polazeći od ustavnih kategorija iz stava 1. člana 72. Ustava RS, koje glase: "Republika Srbija uređuje i obezbeđuje", sadržaj odrednice iznad člana 143. Zakona o osiguranju nije ustavno-pravno sporan. Da je to tako potvrđuje većina ovlašćenja NBS iz Zakona o osiguranju, jer se mogu podvesti pod alineje 4. stava 1. člana 72. Ustava RS. Sporno je da li se može pravna norma iz člana 143. tog zakona podvesti pod ma koju odredbu Ustava RS, s obzirom da je po pravnoj sadržini, prirodi i dejstvu primerena izvršnoj vlasti, a ne i upravnoj vlasti.

Po Ustavu RS, NBS je republički organ, a pored nje u republičke organe spadaju Narodna skupština, Predsednik Republike, Vlada RS, sudovi i tužilaštva, kao i Ustavni sud. Na osnovu ustavnog osnova iz

<sup>9</sup> Dr Jasna Pak: Državna kontrola osnivanja i rada osiguravajućih društava, Pravni život br. 11/1997, str. 391-407.

<sup>10</sup> O zakonskom značenju pravnog termina - način - postoje dva mišljenja u stručnoj javnosti. Jedno veli da je zakonski termin - način - sinonim za zakonski termin - postupak. Drugo mišljenje kaže da je zakonski termin - način - sinonim za pojam - metod - s tim što je u metodu uvek sadržan i predmet, a najmanje jedan njegov deo. Zakonski termin - način - obično se koristi u ovlašćenju za donošenje podzakonskog propisa, pa pristalice drugog mišljenja kritikuju pristalice prvog podsećanjem da je postupak stvar zakona, a ne podzakonskog propisa i dr.

Ljubomir Iv. Jović: Parlamentarno procesno pravo, Beograd, 2004, Multidisciplinarni centar za podsticanje integracionih procesa i harmonizaciju prava, str. 239.

<sup>11</sup> Zakon o osiguranju ima nekoliko lako uočljivih nedostataka u zakonodavno pravnom smislu te reči. Jedan od njih je što su definisani samo neki pravni termini, kao što je to učinjeno u članu 2, ali je izostalo definisanje mnogih korišćenih termina, kao što je to slučaj sa terminom "utrživost".

Ljubomir Iv. Jović, op. cit.

<sup>12</sup> Ljubomir Iv. Jović, op. cit.

člana 107. Ustava RS, gdje je predviđeno da se status, organizacija, upravljanje i poslovanje NBS uređuje zakonom donet je Zakon o Narodnoj banci Srbije<sup>12</sup> (skraćeno: Zakon o NBS). Zakon o NBS ne sadrži slično ili istovjetno ovlaštenje članu 143. Zakona o osiguranju za NBS, ali je tim zakonom iskorišćen član 107. Ustava RS. NBS je postala i ostala deo upravne vlasti Ustavom predviđene.

Podvođenje pravne norme iz člana 143. ovog zakona pod Ustav treba da bude od onih odredaba Ustava RS, koje su konsituisale svojstva izvršne vlasti. U članu 90. tačka 1. Ustava RS predviđeno je da Vlada vodi politiku RS i izvršava zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine, u skladu s Ustavom, a u tač. 2. istog člana Vlada donosi uredbе, odluke i druge akte za izvršavanje zakona. Po Ustavu RS Vlada vrši izvršnu vlast, ali putem člana 143. Zakona o osiguranju i NBS je preuzela vršenje izvršne vlasti, zakonom a ne Ustavom. Nije saglasno Ustavu da jedan republički organ zakonom preuzima drugom republičkom organu deo izvršne vlasti, koji po Ustavu nema. Ako bi se stalo na stanovište da Vlada RS ima po Ustavu generalno ovlaštenje za donošenje podzakonskih propisa, pa i u delatnosti osiguranja, onda se ne može zakonom generalno ovlaštenje za donošenje podzakonskih propisa u nekoj oblasti, ovde delatnosti osiguranja, preneti drugom republičkom organu, pa ni NBS. Sa tih razloga, po mišljenju potpisnika ovog članka, član 143. Zakona o osiguranju treba u važećem tekstu ili brisati iz ovog zakona ili novelirati u nekom drugom pravcu, saglasno Ustavu.

Nosilac predloga ovog zakona pred Vladom RS bilo je Ministarstvo finansija<sup>13</sup>, pa bi NBS trebalo da inicira brisanje ili pak noveliranje člana 143. Zakona o osiguranju u svojstvu zainteresovanog za ustavnost. Bile bi to odgovarajuće mere na koje je načelno ukazivano u ovom odeljku iz pera prethodno citiranog autora iz prava osiguranja u slučaju utvrđenja štetnih pojava po delatnost.

### 3. MESTO I ULOGA NOVOG ZAKONA U PRAVNOM SISTEMU

3.1. Potpisnik ovog članka ne spada u pristalice<sup>14</sup>, ni u protivnike<sup>15</sup> NBS, kao državnog organa

za nadzor, već je iz akademskog zakonodavno-pravnog ugla razmatrao ustavni osnov za donošenje novog zakona, a zatim mesto i ulogu novog zakona u pravnom sistemu.

Sa gledišta mesta i uloge novog zakona u pravnom sistemu, važno je da je istovremeno sa donošenjem Zakona o osiguranju doneta i novela Zakona o NBS, čime je omogućeno prilagođavanje matičnog Zakona o NBS Zakonu o osiguranju. Po mišljenju potpisnika ovog članka, možda je trebalo intervenirati još u pojedinim pravnim rešenjima Zakona o NBS da bi se prilagodio Zakonu o osiguranju, ali to već prevazilazi temu ovog odeljka.

3.2. Objektivno, u našem pravnom sistemu Zakon o osiguranju je zatekao od ranije Zakon o akcionom planu harmonizacije ekonomskih sistema država članica Državne zajednice Srbija i Crna Gora radi sprečavanja i uklanjanja prepreka slobodnom protoku ljudi, robe, usluga i kapitala<sup>16</sup> (skraćeno: Zakon o akcionom planu). Zakon o osiguranju iz 2004. i Zakon o akcionom planu iz 2003. godine različito se opredeljuju po pitanju predmeta naše regulative o osiguranju i po pitanju kojim metodom i u kom roku u SCG njene članice treba da harmonizuju svoje propise u materiji osiguranja. Inače, do sada nije bilo pokušaja u stručnoj pravnoj javnosti da se oba zakona usklade.

Ukazivanje na očigledne protivrečnosti između dva važeća republička zakona ne znači saglašavati se sa jednim od njih, niti znači izražavanje protivljenja prema oba zakona zajedno, i svakom posebno. Stoga, bez odlaganja treba uskladiti u pravnom sistemu ovu protivrečnost dva zakona.

3.3. Zakon o osiguranju, kao i ranije ZOI<sup>17</sup>, pribegao je programskim odredbama. U članu 6. Zakona o osiguranju predviđeno je da je osiguranje imovine i lica dobrovoljno, a da je izuzetno osiguranje imovine i lica obavezno u slučajevima propisanim zakonom. Citirani član je mera zakonodavne politike RS ili sasvim jasan zakonodavni program rada za Parlament RS u pogledu obaveznog osiguranja.

Redaktoru zakona je očigledno izgledalo da donošenje posebnog zakona iz člana 6. nije dovoljno osigurano, iako je u prelaznim i završnim odredbama ostavio i dalje na snazi odredbe ZOI-a o obaveznom osiguranju, pa je dodao članu 6. još član 11. ovog zakona. U članu 11. je predviđeno da se

<sup>12</sup> "Službeni glasnik RS", br. 72/2003, i 55/2004.

<sup>13</sup> Vidi fusnotu br. 5.

<sup>14</sup> Lela Saković: Udruživanja, deobe, gašenja ..., Ekonomist magazin br. 210 od 31. maja 2004. godine.

<sup>15</sup> Lela Saković: ... A zec već na ražnju, Ekonomist magazin br. 214 od 28. juna 2004. godine.

<sup>16</sup> "Službeni glasnik RS", br. 67/2003, 81/2003 i 98/2003.

obavezno osiguranje u saobraćaju utvrđuje i uređuje posebnim zakonom.

Ako bi se dogodilo da Parlament RS ne donese poseban zakon o obaveznom osiguranju iz člana 6. ovog zakona ili ako bi se dogodilo da Parlament RS ne donese poseban zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju iz člana 11. ovog zakona, prema Parlamentu RS nisu, niti mogu biti, predviđene pravne sankcije. Oba ova propisa su programske odredbe bez utvrđenog krajnjeg roka u koje se moraju doneti i bez pravnih sankcija.

Valja znati da je država kroz međunarodne multilateralne konvencije preuzela obavezu da reguliše obavezno osiguranje, te iz tih razloga postoji ustavni i zakonski osnov za posebno regulisanje obaveznog osiguranja, a ne u čl. 6. i 11. Zakona o osiguranju.

3.4. Zakon o osiguranju sadrži i posebne vrste programskih odredaba. Jedna od novina ovog zakona jeste regulativa o posrednicima i zastupnicima u osiguranju i s tim u vezi zakonska sintagma - pravno lice koje poslove posredovanja i zastupanja obavlja na osnovu posebnog zakona. Takav poseban zakon još nije donet, ali se ovako opisno imenovan pominje na više mesta u Zakonu o osiguranju (čl. 24. st. 2. i 3, čl. 148. st. 1, čl. 180 i dr.). Ova bi sintagma ostala na nivou upućujuće odredbe, kakvih ima dosta u ovom zakonu, da u članu 147. nije koncentrisana celokupna nadležnost NBS za vođenje svih registara u delatnosti osiguranja. Među njima NBS je u stavu 2. člana 147. ovog zakona ovlašćena i da vodi registar pravnih lica, koja poslove posredovanja i zastupanja obavljaju na osnovu posebnog zakona, a da poseban zakon još nije donet. Član 147. stav 2. ovog zakona u odnosu na navedeni registar je unapred "kapanisao" nadležnost NBS, čime je izrazio sumnju da će budući Parlament RS pri donošenju tog posebnog zakona misliti isto što i Zakon o osiguranju.

3.5. Mesto i ulogu Zakona o osiguranju na poseban način osvetljavaju njegove upućujuće odredbe na imenovane važeće zakone u pravnom sistemu. Među 290 članova Zakona o osiguranju i ZOIL-a mogu da se pronađu brojne upućujuće odredbe sa neposrednim pozivanjem prema desetak važećih imenovanih zakona. Najzastupljenija sintagma u ovom zakonu odnosi se na zakon kojim se uređuje pravni položaj preduzeća - a, stvarno, mislilo se na Zakon o preduzećima<sup>17</sup> (skraćeno: ZOP).

U nauci<sup>18</sup> o pravu osiguranja nikad nije bilo sporno da je ZOP u odnosu na ZOIL bio subsidi-

jaran ili dopunski izvor prava osiguranja. To je opšteprihvaćen stav u našem pravu osiguranja i danas. Citirani autor je isticao da je ZOP regulisao pravni položaj preduzeća na način uređen u državama razvijenog i otvorenog tržišta, te je ZOP veoma pomagao da se u primeni ZOIL-a otklanjaju nedostaci, kako u postupku pred tadašnjim državnim organom za nadzor u osiguranju, tako i docnije u sudskom postupku.

Međutim, na ZOP se znatno više pozivao Zakon o osiguranju nego što je to činio ZOIL. U svemu tome danas ima puno specifičnosti, tako da je odnos novog zakona i ZOP-a pravno vrlo komplikovan.

Zakon o osiguranju više-manje izričito se pozivao na ZOP u 15-20 članova. Pozivanje je vršeno u jednom broju članova novog zakona samo uz sintagmu - zakon kojim se uređuje pravni položaj preduzeća - a u drugom broju članova novog zakona odmah iza te sintagme dodavana je nova sintagma - ako ovim zakonom pojedina pitanja nisu drukčije uređena. Dakle, u približno polovini tih odredaba novog zakona neposredno je primenjivan ZOP, a u ostalim odredbama novog zakona posredno je primenjivan ZOP. Bilo da je reč o odredbama novog zakona, koje neposredno primenjuju ZOP, bilo da je reč o odredbama novog zakona, koje posredno primenjuju ZOP, Zakon o osiguranju uz ove sintagme nigde nije precizirao po brojevima svoje članove ili članove ZOP-a koji ulaze u krug neke od ovih sintagmi. Pravno komplikovan odnos između novog zakona i ZOP-a, izložen do sada, nije zaključen.

Ako se na ranijih 15-20 članova novog zakona, doda još 40-50 članova novog zakona, dolazi se do podatka da je najmanje jedna četvrtina svih članova novog zakona tesno povezana sa materijalno-pravnim rešenjima ZOP-a. Kada je ranijim članovima dodato još članova novog zakona, tada se mislilo na brojne odredbe novog zakona u kojim su regulisana prava, obaveze i odgovornosti skupštine, upravnog i nadzornog odbora, direktora i "uprave" pravnih subjekata u delatnosti osiguranja, a matični zakon svih tih organa je ZOP. U navedeni dodatak članova ubrojani su i oni članovi novog zakona, koji koriste formulaciju - shodne primene. Naime, Zakon o osiguranju, kao i ZOP, pribegao je formuli shodne primene jednog dela svojih članova na drugi deo svojih članova, a kako su u tome konzumirani onih prvih 15-20 članova i organi pravnog subjekta, zaokružena je komplikovana slika odnosa novog zakona i ZOP-a.

Valja se podsetiti da su tokom druge Jugoslavije sistemski zakoni o osiguranju donošeni gotovo istovremeno ili u paketu sa zakonima o preduzećima, o sanaciji, likvidaciji i stečaju. Takav je zaključak bilo moguće izvesti u vezi sa Zakonom o osnovama sis-

<sup>17</sup> "Službeni list SRJ", br. 29/96, 29/97, 58/98, 74/99, 9/2001 i 36/2002.

<sup>18</sup> Vidi fusnotu br. 3.

tema osiguranja imovine i lica iz 1990. godine<sup>19</sup>, ali i u vezi sa ZOIL-om donetim 1996. godine.<sup>20</sup> Međutim, Zakon o osiguranju ne prati novi sistemski zakon o privrednim društvima, iako je već neko vreme u 2004. godine prisutan u stručnoj javnosti nacrt<sup>21</sup> tog zakona, kao i Nacrt zakona o stečaju.<sup>22</sup> U svakom slučaju, to što zakonski projekti o privrednim društvima i o stečaju još nisu ugledali svetlo dana nepovoljno deluje na mesto i ulogu Zakona o osiguranju u pravnom sistemu.

3.6. Posle ZOP-a, Zakon o osiguranju se u svojim šest članova pozivao na - zakon kojim se uređuje tržište hartija od vrednosti - a stvarno se mislilo na važeći Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugim finansijskim instrumentima.<sup>23</sup>

Dalje, u svoja tri člana Zakon o osiguranju se pozivao na - zakon kojim se uređuje likvidacija i stečaj - a u jednom članu, čak dva puta, pozivao se na - propis kojim se uređuje privatizacija.

U po jednom članu Zakon o osiguranju se pozivao na zakone o obligacionim odnosima, o stranim ulaganjima, o reviziji finansijskih izveštaja i dr.

U svim izloženim pozivanjima Zakon o osiguranju, osim u jednom slučaju, vezivao je svoja rešenja za imenovane važeće zakone, pa ako bi se dogodilo da se neki od tih zakona docnije novelira, automatski se menjao smisao odredaba Zakona o osiguranju. Jedini izuzetak od ovog zapažanja odnosio se na pozivanje na - propis kojim se uređuje privatizacija - što znači da eventualna novela tog propisa neće automatski menjati smisao Zakona o osiguranju. Dakle, način pozivanja Zakona o osiguranju na imenovane važeće zakone utiče na mesto i ulogu novog zakona u pravnom sistemu.

3.7. U prethodnim tačkama ovog odeljka razmatrano je iz ugla novog zakona njegovo mesto i uloga u pravnom sistemu, a u ovoj tački se ukratko prikazuje stanje našeg pravnog sistema i njegov mogući uticaj na novi zakon.

<sup>19</sup> Prof. dr Ivica Jankovec, prof. dr Vladimir Jovanović, Dobrosav Ogrizović, prof. dr Jovan Slavnić: Komentar Zakona o osnovama sistema osiguranja imovine i lica, Beograd, 1991, Udruženje osiguravajućih organizacija Jugoslavije, strana 259.

<sup>20</sup> Prof. dr Predrag Šulejić, prof. dr Ivica Jankovec, Dobrosav Ogrizović, Branko Rajčić: Komentar Zakona o osiguranju imovine i lica, Beograd, 1996, Donav preving a.d., strana 271.

<sup>21</sup> Nacrt zakona o privrednim društvima, Beograd, 2004, Intermeks, strana 280.

<sup>22</sup> Prof. dr Mihailo Velimirović: Kakav treba da bude sadržaj Zakona o stečaju, Pravni informator br. 3/2004, str. 27-30.

<sup>23</sup> "Službeni list SRJ", br. 65/2002. i "Službeni glasnik RS", br. 57/2003. i 55/2004.

Sa ustavnopravnog stanovišta karakteristično je mišljenje,<sup>24</sup> koje je istaklo da je u momentu stupanja na snagu Ustavne povelje državne zajednice SCG postojao svojevrstan haos u pravnom sistemu.

Za pozitivnopravni režim privredne regulative uopšte i posebno privatizacije, po jednom mišljenju<sup>25</sup> karakteristično je snaženje ideja i prakse komandne privrede umesto snaženja ideja i prakse tržišne privrede, a sve to tokom poslednjih godina. Po istom autoru, pod tim uslovima nije moguće razvijati privrednu inicijativu, preduzetništvo, konkurentnost i vladavinu prava. Kritici ovog autora podvrgavani su zakoni koji su međusobno suprotstavljeni i zakoni donošeni da budu iznad ustava, kao i pojave kojima se sudovi stavljaju mimo zakona ili izvan zakona. Zaokružujući navedenu temu ovo mišljenje se zalagalo za donošenje niza novih zakona i podizanje sprovođenja zakona na viši nivo, s tim što se na listi novih zakona nalazio i zakon iz oblasti osiguranja imovine i lica.

Na potrebu reforme privrednopravnog sistema i u tome veći uticaj pravne struke plediralo je naredno mišljenje.<sup>26</sup> Autor se zalagao posebno za donošenje zakona o privrednim društvima, koji će imati univerzalni karakter za sve privredne delatnosti, a zatim treba pristupiti donošenju statusnih propisa iz oblasti bankarstva i osiguranja.

Iz citiranih konstatacija, ocena i predloga naših vodećih pravnih pisaca proizilazi i odnos važećeg pravnog sistema prema Zakonu o osiguranju.

## 4. NOVI ZAKON I ACQUIS COMMUNAUTAIRE

4.1. U ovom odeljku razmatran je odnos između novog zakona i *acquis communautaire* i time je upotpunjen glosarijum uz novi zakon.

Po mišljenju<sup>27</sup> našeg vodećeg poznavaoa prava koje je stvarano u EEZ, a zatim i u EU, valja razlikovati pravo Evropske unije od *acquis communautaire*. Uz ogradu da se odnosi te dve pravne kar-

<sup>24</sup> Dr Bosa Nenadić: Odnos Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora prema zakonodavstvu SRJ, Pravo - teorija i praksa br. 11/2003, str. 3-19.

<sup>25</sup> Prof. dr Mirko Vasiljević: Privreda i privatizacija, Pravo i privreda br. 5-8/2004, str. 3-30.

<sup>26</sup> Prof. dr Slavko Carić: Dograđnja osnovnih zakona iz oblasti privrede kod nas, Pravo i privreda br. 5-8, 2002, str. 35-62; isti autor: Privredne i pravne reforme i slobode građana, Pravo i privreda br. 5-8, 2003, str. 48-53.

<sup>27</sup> Prof. dr Radovan Vukadinović: Kako usklađivati domaće propise sa pravom Evropske unije, Kragujevac, januar 2004, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta u Kragujevcu, str. 20.

gorije stalno menjaju, pravo Evropske unije obuhvatilo bi propise EEZ i kasnije propise EU i sve njih autor je označio kao - pravo Evropske unije. Acquis communautaire je po ovom autoru tekovina ili pravno nasleđe EU i zato "čini skup zajedničkih prava i obaveza koje moraju poštovati sve države članice i sama Evropska unija".

Polazeći od navedenih pravnih kategorija, valja podsjetiti da je sastavni deo Nacrta zakona o osiguranju bila Izjava<sup>29</sup> o usklađenosti tog zakona sa *acquis communautaire*-om. Podnošenje te izjave je poslovnička obaveza svakog resora prema Vladi RS. Sadržinski ta izjava je analizirala odnos 12 uputstava iz pravnog nasleđa EU sa novim zakonom. Ne ulazeći u brojna i često sporna pravna pitanja primene tih uputstava u novom zakonu, ovim odeljkom se skreće pažnja da su u navedenoj izjavi izostala uputstva iz pravnog nasleđa EU, koja se odnose na zaštitu potrošača, shvaćenih kao osiguranici, korisnici osiguranja i treća oštećena lica.

4.2. Na potrebu unošenja ovako shvaćene zaštite potrošača u novi zakon skrenuta je pažnja predlagачu Nacrta zakona o osiguranju na stručnoj i javnoj raspravi,<sup>30</sup> juna meseca 2003. godine. Naime, predstavnik jednog osiguravača je primetio da u tom nacrtu nema odredaba o zaštiti potrošača. Predložio je da se zakonom reguliše šta minimalno polisa treba da sadrži, zatim koliko vremenski može da traje pojedina vrsta ugovora o osiguranju i kako može da se raskine i dr.

Uzimajući učešće u raspravi, ministar je u ime predlagачa tada odbio navedeni predlog da predložena rešenja budu uneta u nacrt.

Vremenski pre donošenja Zakona o osiguranju, stručnoj pravničkoj javnosti ponuđena je svestrana obrada te teme<sup>31</sup> iz pera jednog od vodećih poznavalaca uporednog prava osiguranja kod nas. Posle analize propisa citiranih uporednopravnim metodom i uputstava iz pravnog nasleđa EU, autor je predložila da se pravna zaštita korisnika osiguranja reguliše u više različitih zakona ili pak drugih odgovarajućih propisa.

Navedeni predlog predstavnika jednog osiguravača je umesan, svež i konkretan, a mogao je da

nađe potvrdu i kroz obradu te teme iz pera jednog od naših vodećih poznavalaca uporednog prava osiguranja, koja je istina usledila vremenski posle navedenog predloga.

Naime, među visoke ciljeve Zakona o osiguranju spadaju: da se normativno-pravno izrazi uslovi i sve druge okolnosti, kojim se osigurava poslovni interes osnivača društava za osiguranje da stiču dobit, a istovremeno da se osigura efikasna i blagovremena isplata odštetnih zahteva osiguranika, drugih korisnika osiguranja i trećih lica. Navedeni predlog jednog osiguravača je na liniji citiranog cilja novog zakona i zato ga i dalje treba smatrati podnetim, ali ovog puta u pravcu da se u novi zakon unese kod jedne od njegovih narednih novela.

## 5. ZAVRŠNI STAVOVI

5.1. Razmatranje ustavnog osnova Zakona o osiguranju ukazalo je da je za njegovo donošenje postojao ustavni osnov. Izuzetno, u momentu stupanja na snagu Zakona o osiguranju, član 143. nije imao ustavni osnov u Ustavu RS. Stoga, tekst važećeg člana 143. Zakona o osiguranju treba brisati ili pak preinačiti u pravcu koji je saglasan sa ustavnim.

5.2. Mesto i ulogu Zakona o osiguranju u pravnom sistemu karakteriše nekoliko činjenica. Povoljna je činjenica da je noveliran Zakon o Narodnoj banci Srbije, tako da nema protivrečnosti između tog zakona i Zakona o osiguranju. Nepovoljna je činjenica da između Zakona o akcionom planu i Zakona o osiguranju ima protivrečnosti, a da iz stručne pravničke javnosti nema predloga da se ta protivrečnost razreši. Zakon o osiguranju najviše se poziva na Zakon o preduzećima, što njihov odnos čini pravno komplikovanim, pa se očekuje da budući zakoni o privrednim društvima, o stečajnom postupku i drugi, taj odnos pojednostave ili izostave suvišno pozivanje. Stanje u privrednopravnom sistemu može da se poboljša donošenjem novih zakona i noveliranjem postojećih, kao i višim stepenom sprovođenja zakona od strane upravne i sudske vlasti.

5.3. Među visoke ciljeve Zakona o osiguranju spadaju: da se normativno-pravno iztaze uslovi i sve druge okolnosti kojim se osigurava poslovni interes osnivača društva za osiguranje da stiču dobit, a istovremeno da se osigura efikasna i blagovremena isplata odštetnih zahteva osiguranika, drugih korisnika osiguranja i trećih lica. Na toj liniji pre donošenja novog zakona bilo je predloga iz prakse osiguravača, koji nisu prihvaćeni u fazi Nacrta ovog zakona, ali ih treba smatrati i danas podnetim za jednu od narednih novela Zakona o osiguranju.

<sup>29</sup> Vidi fusnotu br. 5.

<sup>30</sup> Vidi priloge Nebojše Divljana u člancima Lela Saković: Kuda vodi ovaj zakon, *Ekonomist magazin* br. 160 od 16. juna 2003. i Lela Saković: Osiguranje - cenzus razdora, *Ekonomist magazin* br. 161 od 23. juna 2003. godine.

<sup>31</sup> Dr Jasna Pak: Pravna zaštita korisnika usluga osiguranja, Palić, aprila 2004, Zbornik radova Udruženja za pravo osiguranja SCG sa temom "Privreda i pravo osiguranja u tranziciji", str. 187-204.