

долара, а у другом 1.000 долара. Међутим, треба истаћи да се у оба случаја остало на плану субјективне одговорности, што значи да нема аутоматске накнаде, независно од кривице транспортера, него се претрпљена штета мора доказати, а ваздухопловна компанија може одговорност избећи или смањити.

Активност југословенске делегације

Наша делегација је настојала да у границама својих могућности буде активна и да реално изражава интересе дела света, у коме је ваздухопловство у развоју (17). Били смо подносиоци више амандмана и учесници у дискусији око свих важнијих питања. Залагали смо се за реалнију алтернативу од 75.000 долара, коју смо већ раније прихватили у Монтреалском споразуму, за отвореност Протокола за све земље у свету и за усвајање објективног карактера одговорности, као адекватније правне заштите путника. Били смо изабрани за члана радне групе, која је требало да усагласи амерички предлог са предлогом Правног комитета, а учествовали смо и у посебним договорима у оквиру Међународног удружења ваздушних превозилаца (IATA), одржаним у току Конференције ради изјашњавања око појединих питања.

Протокол је од присутних седамдесет делегација потписала двадесет и једна земља. Ми Протокол нисмо потписали, због великог обима обавеза, које сада писмо у стању да прихватимо, али је извесно да ћемо то морати да учинимо као туристичка земља, која привлачи иностране путнике. Време до ступања новог Протокола на снагу или време до његовог прихватања морамо искористити за озбиљне разговоре о овим проблемима, стварање јачих ваздухопловних компанија и евентуалну припрему за измену одговарајућих одредаба у домаћем законодавству.

Др Миодраг Трајковић

НАСЛЕЂИВАЊЕ ИМОВИНЕ БИВШЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ ОСИГУРАЊА ПРЕД САВЕЗНИМ ПРАВНИМ САВЕТОМ И ПРЕДЛОГ ПРАВНОГ МИШЉЕЊА О НАЧИНУ РЕШАВАЊА ОВОГ ПИТАЊА

Савезни правни савет разматрао је у јануару 1969. године питање наслеђивања имовине бивше Југословенске заједнице осигурања. До тога је дошло пошто је Савезно извршно веће затражило мишљење Савезног правног савета о прелазним одредбама Закона о осигурању и осигуравајућим организацијама, то јест, о начину решавања целог питања активе и

(17) Југословенску делегацију на међународној конференцији у Гватемали сачињавали су: Мр Богољуб Филиповић, начелник Одељења за спољне послове Савезне управе за цивилну ваздушну пловидбу, Лазар Газибарић, шеф контроле летења Југословенског Агротранспорта и др Миодраг Трајковић, доцент Правног факултета у Београду за Привредно право и Саобраћајно право.

пасиве бивше ЈЗО и спора који је настао око те активе и пасиве. Правни савет је требало да утврди и укаже на правне принципе као основе за решење овог спора са значајним уставноправним и имовинскоправним импликацијама. Наиме, прелазним одредбама Основног закона о осигурању и осигуравајућим организацијама, од 1967. године (Сл. лист СФРЈ, бр. 7. од 8. II 1967.), било је расправљено питање наслеђивања имовине бивше ЈЗО. Међутим, у практичној примени ових одредаба дошло је до тешкоћа, јер је већина осигуравајућих завода сматрала да је осигуравајући завод „Југославија“, као правни следбеник бивше ЈЗО дошао у привилегован положај, те је стога одбила да извршава неке своје законске обавезе наметнуте истим прописима. Спор је добио значајне размере и скренуо пажњу јавности пре свега имајући у виду висину спорне суме: радило се, наиме, о 227 милиона нових динара. Али је спор ништа мање интересантан био и са правно-теоријског становишта, јер је требало решити значајна правна питања. Он је, стога, изазвао оправдану пажњу Савезног правног савета, који је о њему у неколико наврата расправљао. — Сматрајући читаво питање од интереса за нашу ширу правничку јавност изложићемо овај проблем према фазама које је пролазио кроз Правни савет. Но, најпре је нужно упознати се са околностима које су довеле до овог крупног спора и чињеницама на којима се он заснива. Потом ћемо приказати ток рада Правног савета и коначно мишљење упућено надлежним органима, укључујући и наше мишљење презентирано на пленарној седници Правног савета од 10. јануара 1959.

Осигурање је делатност у којој су се у нас врло дуго одржали остаци административног управљања привредом. Све до 1961. године постојао је Државни осигуравајући завод. Али ни систем организације осигуравајућих завода који је заменио бивши ДОЗ није ни изблиза изједначио осигуравајуће организације са осталим привредним организацијама нашег права, које су у то доба већ располагале десетогодишњим искуством потпуно самосталних и самоуправних организација. Неке карактеристике Закона о осигуравајућим заводима и заједницама осигурања, од 29. јуна 1961. године веома су одударале од правног положаја осталих привредних предузећа, а нарочито: територијални монопол у пословању, обавезно удруживање у заједнице осигурања (републичке) и у Југословенску заједницу осигурања, систем обавезног реосигурања. Даља еволуција се, стога, неминовно наметала, те је коначно, 1967. године дошло до нове промене система, којој је главни циљ био ослобађање осигурања од несекономских односа, централистичких и административних стега и стварање, са једне стране, економских услова у правним односима између осигурача и осигураника, а са друге, стварање јачих материјалних основа за развијање самоуправљања у осигурању. У организационом погледу, нови Основни закон о осигурању и осигуравајућим организацијама, од 28. I 1967. год., значио је пре свега укидање заједница осигурања као обавезног облика удруживања и пуну самосталност осигуравајућих завода, који треба да се појаве на тржишту читаве Југославије и у здравој конкурентској борби, у духу привредне реформе, унапређују обављање своје делатности без интервенције и уплитања административних елемената.

Закон од 1967. године је, природно, морао да расправи и питање ликвидирања бивших заједница осигурања, које су, као обавезни реосигуравачи, у моменту преласка на нови систем, били крајњи носиоци правних односа југословенског осигурања. Нарочито је значајно питање било расправљање правних односа у којима се ЈЗО, као крајњи реосигуравач југословенског осигурања, појављивала као носилац права и обавеза. Од каквог је значаја било расправљање овог питања најбоље говори дотадашњи систем изравнавања ризика, који је обухватао све осигуравајуће заводе у Југославији:

Осигуравајући заводи су плаћали обавезно заједницама осигурања (републичким, а ове Југословенској) премије за изравнавање ризика из којих су се формирала средства за подмиривање обавеза заједница осигурања насталих у вези тог изравнавања ризика. (Заводи су посебно плаћали режијски додатак, који је служио за покриће трошкова пословања заједница). Из наплаћених премија за изравнавање ризика заједнице су формирале, за сваку врсту осигурања издвојено, резерве текуће техничке премије и резерве сигурности за изравнавање ризика. Ова средства су, дакле, служила за исплату обавеза појединих завода које они са својим средствима нису могли да испуне својим осигураницима. Према томе, пасива коју су поједини заводи исказивали представљала је по закону потраживање према републичкој заједници осигурања, а њена пасива, после евенуалног покрића из њених резерви за ту грану осигурања представљала је потраживање према ЈЗО. Начин изравнавања ризика је био предвиђен законом, и то тако што је заједница осигурања исплаћивала на крају пословне године заводу разлику између укупног износа штете и укупног износа резерве текуће техничке премије и резерве сигурности, умањеног за износ премија за изравнавање ризика, које завод плаћа заједници у тој врсти осигурања. При томе је закон изричито захтевао да, у случају када се заводи реосигуравају појединачно према врстама осигурања (што је био случај) да се обрачунавање и исплата врше посебно за сваку врсту осигурања. И финансирање у току године је било тако предвиђено: да се морају најпре искористити сва средства резерви за дотичну врсту осигурања, а тек ако ова буду исцрпена, да ЈЗО може да користи и средства других врста, али само привремено.

Овакав систем изравнавања ризика појединачно по врстама осигурања довео је до тога да су се код ЈЗО у тзв. позитивним врстама осигурања стигали вишкови, а у негативним мањкови. Иако се формирање ових вишкова и мањкова, по логици ствари, налази у сталном кретању, у моменту преласка на нови систем постојале су неке процене о њиховој висини, али је стварни биланс показао да оне нису одговарале правом стању ствари. (Овај момнат је, пак, играо улогу при доношењу законских прописа — како се касније при тумачењу закона истицало). Наиме, догодило се то, да је раскорак између мањкова и вишкова био много већи него што се очекивало у завршном рачуну ЈЗО за 1967. годину (моменат преласка на нови систем). Актива ЈЗО, тј. вишкови у позитивним врстама осигурања, износила је 227 милиона н.д., а пасива, тј. мањкови из негативних врста, 865 милиона н.д. — Поставило се питање начина разрешавања свих односа и субјекта који треба да се појави у улози ликвидатора, јер, по закону,

заједнице осигурања и ЈЗО морале су престати да постоје и окончати са радом до 31. XII 1967. године.

Закон је најпре, (у прелазним одредбама), начелно одлучио да сви осигуравајући заводи могу наставити рад ако своју организацију и пословање до 31. XII 1967. усагласе са његовим одредбама и одредбама закона којим се утврђују услови за рад: тј. почетне резерве сигурности и други прописани услови. Што се тиче заједница осигурања, оне могу наставити рад као заводи за реосигурање, осигуравајући заводи, заводи за осигурање и реосигурање, или као предузећа за заступање и вршење услуга, разуме се, све то ако испуне прописане услове. И најзад, „ЈЗО, ако испуни прописане услове, постаје почев од 1 јануара 1968. године завод за осигурање и реосигурање, који преузима средства, права и обавезе те заједнице по основу изравнања ризика у земљи према стању у појединим врстама осигурања на дан 31. XII 1967. године” (чл. 124. ст. 1.) Али, иако у овом члану Закон помиње сву имовину бивше ЈЗО, тј. „средства, права и обавезе”, он одмах у следећим члановима чини потпуно раздвајање пасиве од активе по основу изравнања ризика, и то на тај начин, што све вишкове ЈЗО оставља заводу који ће постати од ње, док мањкове из негативних врста преноси на све остале заводе. Ево тог текста: „Ради измирења обавеза Југословенске заједнице осигурања по основу изравнања ризика у врстама осигурања у којима се показује негативан резултат према стању на дан 31. децембра 1967. године, заводи који ће се бавити пословима осигурања после 1. јануара 1968. године, дужни су да почев од 1. јануара 1968. године из техничке премије свих врста осигурања којима ће се бавити осим осигурања живота уплаћују заводу из става 1. члана 124, овог закона (тј., завод који настане од ЈЗО — прим. наша) део те премије у проценту који обезбеђује да се у року од пет година измире губици”. (члан 126. ст. 1.). У хипотези, пак, да ЈЗО не испуни услове прописане за настављање са радом као завод за осигурање и реосигурање, закон прописује да ће се, при ликвидирању обавеза ЈЗО по основу изравнања ризика у земљи „претходно средства из свих врста осигурања у којима је резултат позитиван употребити за подмирење губитака у врстама осигурања у којима је резултат негативан” (члан 130., ст. 2.). — До тога није дошло, јер је ЈЗО испунила услове и наставила са радом после интеграције са већим бројем завода уже Србије и бивше ЈО за Србију као нови завод за осигурање и реосигурање „Југославија”. Од тада је и настао спор који је предмет овог излагања.

Удружење осигуравајућих организација Југославије (у коме су удружени практично сви осигуравајући заводи у земљи сем завода „Југославија”, који је напре био члан овог удружења, а затим из њега иступио и са осиг. заводом „Нови Сад” основао удружење „Јединство”) истакао је да је својеврсним прелазним одредбама Основног закона о осигурању и осигуравајућим организацијама завод „Југославија” дошао у привилегован положај, јер је добио целокупне приходе из врста осигурања са позитивним резултатима, док су мањкови у целини сразмерно пребачени на све заводе, те да је, према томе, по њиховом мишљењу, овакав начин решавања односа између осигуравајућих завода недопустив и са уставног гледишта и са становишта привредне реформе. „Југославија” је, рекло се, у

уловима конкурентског осигурања стартовала са наслеђеним средствима, док су други заводи морали да се задужују код банака и на други начин обезбеђујући почетна средства. Овакво стање је даље довело до нездравих појава у осигурању, као што су: међусобна оптуживања о примени не-економских тарифа, нелојалној конкуренцији, затварању тржишта осигурања, оснивању два одвојена удружења, итд. Спор је добијао све веће раз- мере, тако да је најзад један завод покренуо поступак оцене уставности поменутих прелазних одредаба Закона, док је Савезни секретаријат за фи- нансије предложио измену ових прописа.

У таквој ситуацији Савезно извршно веће затражило је мишљење Савезног правног савета, који је требало да осветли правни изглед про- блема. Проблем је, међутим, у том моменту, имајући у виду висину спор- них средстава и настале међусобне односе осигуравајућих завода, као и значај делатности осигурања уопште (делатност од посебног друштвеног интереса) — већ прерастао искључиво правни изглед и поред правних еле- мената добио такође и економске, финансијске, па и политичке. У прилог томе најбоље говоре разлози који су истицани у корист или против при- хвататања предложених измена Закона, којима би требало поново уредити питање сукцесије имовине бивше ЈЗО.

На пример, обе стране су се позивале на уставност законских одре- даба сматрајући да је она повређена, или би била, ако би се прихватило одређено решење. Завод за осигурање и реосигурање „Југославија“ (у да- љем тексту: „Југославија“) као правни следбеник бивше ЈЗО сматра да би ретроактивно одузимање поменутих средстава било противно уставним принципима из члана 15. Устава СФРЈ (као и члана 20. Основног закона о предузећима) по којима се привредној организацији могу одузети средства само савезним законом и то уз накнаду. А средства у питању, по мишљењу „Југославије“, стечена су на основу прелазних одредаба Основног закона о осигурању, које су извршене и чиме је створена дефинитивна ситуација у односу на прелазни период. — Удружење осигуравајућих организација Југославије (у даљем тексту: Удружење) напротив, сматра да је бивша ЈЗО била дужна да целокупна средства осигурања којима је располагала упо- треби за подмиривање својих обавеза по основу изравнања ризика, и то управо имајући у виду члан 15. Устава, по коме: „...радна организација одговара за своје обавезе друштвеним средствима којима управља“, а што није било учињено. Осим тога, по мишљењу Удружења, прелазне одредбе поменутог закона нису извршене, јер је њихово извршавање протегнуто на период од пет година (покривање мањкова).

Међутим, истицано је много више аргумената економско-политичке природе. На пример, „Југославија“ је истицала да би усвајање предлога за измену Закона, са једне стране, угрозило постојање тог завода и довело до његовог ликвидирања, а са друге стране, да би то угрозило и правилно функционисање осигурања у Југославији и било од штете за привреду земље. Јер, како се истакло, одузимањем средстава од „Југославије“ руши се континуитет у осигурању, пошто ниједан завод није у стању да обезбеди слободна новчана средства у одговарајућем износу који је потребан за обављање послова реосигурања. Осим тога, ликвидирањем резерви ситур-

ности (тј. ако би се оне употребиле за ликвидирање мањкова) југословенско осигурање би остало без почетних резерви, што би било равно банкротству целокупног осигурања услед губљења поверења привреде у солвентност осигуравајућих завода. — На ове аргументе је одговорено, најпре, да је обезбеђење континуитета реосигурања — што је иначе била претпоставка при доношењу Закона којим су резерве ЈЗО остављене једном заводу — дошло у питање управо зато што се „Југославија“ не бави само реосигурањем и неким специфичним врстама осигурања (војна осигурања, осигурања кредита од политичких ризика), како се желело при доношењу закона, него се бави и свим осталим врстама осигурања и на тај начин конкурише осталим заводима. Но, упркос тога, континуитет је обезбеђен на тај начин што су сем „Југославије“ још два завода испунила услове — обезбедила средства за обављање реосигурања (заводи „Београд“ и „Загреб“). Сем тога, истиче се у Удружењу, постоји општи интерес да се отклони привилегован положај „Југославије“, јер би се на тај начин повећала ликвидност осигуравајућих завода за доспеле обавезе, дошло би до брже санације целокупног осигурања које би почело што пре да ствара резерве сигурности; то би се одразило на висину премија и тиме би се смањило оптерећење привреде; најзад, читав систем осигурања би почео правилно да функционише, јер би стављање свих у једнак положај омогућило веће поверење и друштвени договор у делатности осигурања.

Ово су само примера ради наведени неки од важнијих аргумената, јер би њихово потпуно приказивање с обзиром на обим овог рада било немогуће учинити. Осим тога, ставови опонената су били увек врло противуречни готово у свим питањима. Тако је и у погледу средстава насталих од провизија од иностраних реосигураваача, или, на пример, у питању припадности средстава фирме у Лондону: *Internacional Reinsurance Brokers Ltd.*, чије акције су такође прешле на „Југославију“ (где сагласности није било чак ни у погледу тога ко је основао ову фирму и ко је њоме руководио: Скупштина ЈЗО и њен Извршни одбор, или радна заједница ЈЗО и њен Савет).

Тако је изгледао проблем наслеђивања имовине бивше ЈЗО у моменту када је затражено мишљење Савезног правног савета о предлогу за измену прелазних одредаба Основног закона о осигурању. Председник Правног савета, др Никола Балог, редовни професор Правног факултета у Београду, замолио ме је да за Правни савет припремим елаборат о овим питањима и своје мишљење изложим на пленарној седници Савета. Приступајући овом послу, основна идеја ми је била да апстрахујем све неправне елементе, којима је проблем био, рекло би се, исцрпљено, и пажњу концентришем на искључиво правни изглед спора. Закључке до којих сам дошао изложио сам на седници Правног савета од 10. јануара 1969. у овом облику:

„Заузимање става о предлогу за измену неких прелазних одредаба Основног закона о осигурању и осигуравајућим организацијама захтева претходно сукцесивно испитивање следеће три групе правних питања:

1 — Да ли су прелазне одредбе поменутог Закона, којима су регулисана питања правне сукцесије имовине бивше Југословенске заједнице

осигурања, већ извршене и да ли један нови законски текст, који би на другачији начин регулисао наслеђивање ове имовине, може ретроактивно да дејствује?

2 — Питање да ли се једној привредној организацији и на који начин могу одузети средства којима управља захтева у конкретном односу испитивање природе својинских односа чији предмет представљају средства осигурања: ко је стварно титулар права коришћења и располагања тим средствима?

3 — Какво дејство могу имати законске одредбе о поновном распореду имовине бивше ЈЗО на већ засноване правне односе њеног сукцесора по основу тих средстава?

I

Начело о забрани повратног дејства закона има у својој основи идеју сигурности и поверења у правни поредак. Оно често одговара и захтевима правичности. Али, у њему се крије и опасност овековечавања извесних ситуација. Стога је оно, апсолутно примењено, у својој бити конзервативно јер одржава ситуације онакве какве су. Зато се од њега често одступа. У нашем Уставу СФРЈ, принцип неретроактивности закона постављен у члану 154, не односи се на законодавца, него на судију. Судији се закон обраћа када каже да закон нема повратну силу, међутим, то не везује законодавца. Напротив, Устав утврђује да се законом може одредити да ће поједине његове одредбе и прописи донесени на основу таквих одредаба имати повратно дејство.

То је потреба савременог правног система — и не само социјалистичког — јер се иначе никакве значајније реформе не би могле спровести. У буржоаским државама напушта се теорија стечених права и прихвата да држава може да интервенише новим законом и да мења већ стечене правне ситуације. Уосталом, теорија стечених права, настала у доба буржоаског либерализма, која је имала за циљ да сачува сферу приватних субјективних права од интервенције законодавца, није донела много користи јер никада није могла бити дата тачна дефиниција стечених права, нити је било могуће тачно разликовати ситуације у којима оне постоје од оних у којима не постоје.

У нашем праву, при оцењивању потребе за повратним дејством правних норми, понајмање може да се пође од позиције стечених права. Законодавац треба да пође од друштвеног циља коме одређена правила служе и од оцено дејства свих правила на односе у којима се примењују.

У конкретном случају, законодавац може поново да уреди питање сукцесије имовине бивше ЈЗО ако оцени да за то постоје друштвене потребе — на пример: неостварене претпоставке при доношењу закона којим је први пут расправљано ово питање, обезбеђење равноправног положаја осигуравајућих организација, повећање ликвидности осигуравајућих завода, растерећење привреде за покривање мањкова итд. Или, насупрот, он може сматрати да не постоје овакве потребе, јер, на пример, треба обез-

бедити континуитет у осигурању, имати једну осигуравајућу организацију са јаким средствима, и друго. Које ће разлоге законодавац усвојити, то је ствар његове оцене. Њему се, међутим, не може спорити правна могућност да донесе закон са повратном снагом.

II

По свим прописима осигурања (и ранијим и позитивним) извршена је стриктна подела средстава осигурања на део који служи за покриће обавеза по основу осигурања и део за подмиривање трошкова пословања осигуравајуће организације. Први део чине техничка премија и почетне резерве сигурности и намењен је покривању штета и уговорених износа, плаћању премија реосигурања и трошкова ликвидације штета. Други део се уноси у укупан приход осигуравајућег завода и распоређује сагласно прописима о утврђивању укупног прихода и расподели дохотка привредних организација.

На ове две врсте средстава постоји различити својинско-правни режим:

а) На делу који се уноси у *укупан приход* осигуравајућег завода, завод има овлашћења као и друга привредна предузећа нашег права. Радна заједница завода једини је титулар права коришћења укључујући и право располагања тим средствима: Раднички савет завода доноси правилник и одлучује о расподели дохотка завода, одлучује о употреби средстава фондова завода који се образују по прописима који важе за привредне организације; одлучује о стицању и отуђивању ствари које чине основна и обртна средства, и средства заједничке потрошње (чл. 50. Основног закона о осигурању).

б) Битно се разликује од овога режим *средстава техничке премије* из којих се намирују обавезе по основу осигурања. Два елемента дају другачији својинско-правни карактер овим средствима: 1 — она се образују из укупне премије и распоређују на законом одређен начин и имају стриктну законом одређену намену: служе за покриће одређених обавеза завода, и 2 — њима не управља само радна заједница завода него и заинтересована лица која су ван те заједнице. (У систему до 1967. године овј други елеменат је био у далеко већој мери присутан, јер је Савет радне заједнице обављао само поједине послове управљања и није био третиран као орган управљања).

Право самоуправљања радне заједнице завода (које је у потпуности заступљено код претходне врсте средстава) овде иде само до граница које постављају економски интереси лица од којих потичу та средства (осигураници и оснивачи) и за чије су потребе она и намењена.

Осигуравајући завод, дакле, није у погледу средстава техничке премије и резерве сигурности једини титулар својинских овлашћења. Радна заједница завода нема искључиво право коришћења и располагања тим средствима. Она њима управља по одлукама скупштине завода, тј. органа у коме претежан утицај имају лица која су економски највише заинтересована, тј. која су уложила највише средстава. Скупштина одлучује о врстама осигурања којима ће се завод бавити, утврђује општа начела о

условима осигурања, тарифне политике и реосигурања, о улагању средстава резерви осигурања, о задуживању завода на терет средстава осигурања (чл. 48. Закона). Према томе, може се рећи, на овим средствима осигуравајући завод се појављује не као сопственик (титулар законом датих својинских овлашћења) него као нека врста мандатара, администратора одређене ризичне заједнице који управља овим средствима за рачун њихових стварних власника, а то су у првом реду осигураници.

У томе је, у осталом, и суштина осигурања: осигурач је у крајњој линији посредник између бројних осигураника који расподељује на све њих ризик који неке од њих може да се догоди. У питању су, дакле, средства која су *осигураници* уложили, а не средства на којима је опредељен уложени рад радне заједнице осигуравајућег завода (то је режијски доходак, односно трошкови пословања).

Ово наводи на следећи закључак: техничке резерве бивше ЈЗО као крајњег реосигуравача (тј. вишкови у активним врстама реосигурања ЈЗО) морају се третирати као *средства читавог југословенског осигурања* чији су власници осигураници, а не бивша ЈЗО, односно њен сукцесор. Отуда ни правни сукцесор ЈЗО не може на овим средствима полагати иста права као на средствима пословних и других фондова бивше ЈЗО, те наслеђена средства техничких резерви сматрати као својим средствима, која му нико по Уставу не може одузети без накнаде. Овде се заправо и не би радило о *одузимању* средстава од њиховог титулара својинских овлашћења, него о њиховом *друкчијем распоређивању* које чини закон у име њихових титулара, тј. осигураника. Одредба члана 15. Устава, по којој се привредној организацији не могу одузети права у погледу средстава којима управља, односи се на стварно њена средства, тј. на средства која су резултат њеног рада и на којима остварује своја самоуправљачка права. То, очигледно, нису средства техничке премије и резерве сигурности.

III

Закон може на нов начин да уреди питање правне сукцесије бивше ЈЗО али се ове одредбе не могу ретроактивно протегнути на *све правне односе* засноване за време важности првог закона којим се ово питање расправљало. Наиме, уколико је у периоду од 1. јануара 1968. године дошло до правовањаних располагања овим средствима путем грађанско-правног уговора (на пример, улагање средстава по основу члана 96. Основног закона о осигурању..., тј.: депоновање код банке, удруживање са средствима банке ради давања кредита, непосредно улагање у инвестиције и хартије од вредности) или пак њиховог распоређивања у границама законских овлашћења (на пример, уношење дела неутрошених средстава техничке премије у укупан приход завода на основу члана 92. ст. 2. Закона), у тако засноване односе нови закон не би могао дирати.

Јер, чињеница стоји да је правни сукцесор бивше ЈЗО та средства користио и њима располагао *на основу закона*. Тај закон се може оцењивати на разне начине, али он остаје закон. Правило је да се закон повртно не може да враћа у прошлост да би проценио ваљаност правних

послова који су пуноважни по старом закону. Потребно је, међутим, да су *дефинитивно произведене последице* ранијег правног стања.

Нису у питању тзв. стечена права, него сигурност правног промета који тражи да се заштити поверење у оне правне односе који су дефинитивно засновани.

*Начелна примедба у погледу начина санирања губитака
у југословенском осигурању*

Како је већ речено под II, техничке резерве бивше ЈЗО су средства чији су власници осигураници. Али то исто важи и за средства исте врсте која су се налазила код бивших републичких заједница и осигуравајућих завода. Стога сва средства техничких резерви (актива позитивних врста осигурања) треба да буду употребљена за покриће мањкова у југословенском осигурању после завршних рачуна за 1967. годину. То укључује подједнако и вишкове ЈЗО и републичких заједница и завода. Сва ова средства су у крајњој линији средства осигураника и намењена за покривање њихових штета, према томе, нема основа за различити третман вишкова зависно од тога у коме заводу или заједници су се затекла.

Не може се губитак делити на све подједнако, а вишкови да остану само једноме, али се, исто тако, не може захтевати подела вишка који се затекао код једнога, а вишак код другога да се изузме из санирања заједничких губитака. Нико, на име, не спори да су и код осталих завода остали вишкови у позитивним гранама, само се указује да су вишкови које је Завод „Југославија“ наследио од бивше ЈЗО знатно већи од осталих — а то не може да буде правни критеријум: исти третман треба применити на све вишкове без обзира на њихову висину и код кога се налазе. (Чини се, уосталом, да заводи то практично и раде: покривају средствима наслеђених вишкова пасиву у негативним гранама, јер није више обавезно законом гранско изравнавање ризика које вештачки ствара веће губитке него што су.)

При томе би требало спровести принцип учешћа у покривању губитака сразмерно премији осигурања уз примену јединствене стопе. Не може се прихватити да сваки завод покрива сам своје губитке, јер су сви они чланови једне ризичне заједнице и као такви учествују у расподељивању ризика сразмерно плаћеној премији”.

Разуме се да су многи ставови из овог мишљења оспоравани и на седници Правног савета на којој је изложено и у каснијем раду на коме је Правни савет био ангажован по овом питању.

Нарочито је изазвала пажњу теза о припадности средстава техничких резерви и резерви сигурности. Док су се представници предлагача измена Закона (Савезни секретаријат за финансије) одмах сложили са њом и указали да је управо такав став полазна тачка њиховог предлога, представници завода „Југославија“ су ставили врло озбиљне примедбе. Професор др В. Јовановић је указао да треба разликовати тзв. узајамне осигуравајуће организације, где постоји друкчији однос у погледу средстава

осигурања, од комерцијалног типа осигуравајућих друштава (какав је прихваћен код нас) и да би стога код нас чак опасно било развити тезу да се ради о средствима осигураника, пошто они немају правну обавезу да партиципирају у губитку. Уосталом, како је он даље истакао, посебан режим над средствима постоји и у осталим привредним организацијама у нашем праву, а што се тиче начина управљања средствима осигурања, по њему, осигураници имају кроз скупштину осигуравајућег завода само утицај у погледу опште политике располагања средствима, док стварно њима управља радни колектив завода. — Иако је у даљој дискусији указано да не треба схватити да су средства у питању правно средство осигураника, него да су то економски њихова средства теза је оспоравана и другим аргументима (др В. Томашић): ако су, рекло се, то средства свих југословенских осигураника, не би требало вршити поделу на заводе и у том случају мањкове једног завода би требало да покривају сви остали, а то би практично значило да ниједан завод не би могао доћи у стечај; ако су то, пак, средства осигураника једне одређене гране осигурања, по чему би онда осигураници, на пример, од пожара требали да покривају губитке осигураника од аутомобилских удеса? Најзад, ако су то средства осигураника једног осигуравајућег завода, зашто би требало одузимати средства тих осигураника ради потреба других?

У погледу питања стечених права и ретроактивности закона укључено је да се у насталом спору не ради ни о једном ни о другом, него о изменама прелазних одредаба једног закона, које су извршене и уташене (др В. Јовановић). Уз то, оспорено је право Правном савету да се изјашњава о уставности одредаба једног закона, што је надлежност уставног суда.

Најзад, од важнијих примедба, у погледу евентуалног домаћаја закона који би ретроактивно захватио правне односе настале после ступања на снагу закона којим је првобитно било уређено питање наслеђивања ЈЗО, сматрало се да би законом могла бити захваћена и средства која су депонована код банке и орочена, јер су то пасивни банкарски послови који не могу бити сматрани као дефинитивна располагања; дефинитивна располагања су само она на основу уговора о осигурању и реосигурању. Депонување средстава код банке је нормална и уобичајена трансакција осигуравајућих завода (др Н. Николић).

Даља ангажованост Правног савета на овом проблему састојала се у раду једне комисије (др Н. Стјепановић, др М. Ведриш и др П. Шулерић) која је требало да настави проучавање проблема и дође до решења које би могло олакшати рад Савета. Ова стручна група је, после састанка са представницима предлагача измена Закона и заинтересованих страна дошла до закључка да Правни савет не би требало, бар привремено, даље да разматра ово питање и о њему даје своје мишљење. Разлози који су утицали на такав став комисије су били следећи: предлагач је, најпре изјавио да је унео неке измене у свом предлогу, о чему комисија није била обавештена — стога је изгледало депласирано расправљати о једном предлогу иза кога више нико не стоји. Даље, из врло контрадикторних изјава заинтересованих организација је јасно излазило да како питање чињеница, тако и стварних односа као и друштвено-економских и социјалних после-

лица оваквог закона није ни изблиза утврђено ни одређено да би се могло дати правно мишљење. Најзад, комисија је сматрала да би се намераване измене и допуне Закона могле вршити сагласно Уставу само ако се утврди противуставност оспорених одредаба постојећег закона, а то практично значи да би требало сачекати одлуку Уставног суда, пред којим је већ покренуто ово питање.

Правни савет је, међутим, на следећој пленарној седници (31. јануара 1969) наставно са дебатом. Основу за рад представљао је елаборат председника Савета, др Николе Балоба. Он је у свом предлогу мишљења изложио следеће основне идеје:

1. Могу се мењати и прелазне одредбе закона са ретроактивним дејством и то без обзира на време, као и без обзира на то да ли је однос који је успостављен конзумиран у моменту доношења закона са ретроактивним дејством или не.

2. Међутим, ове се промене могу доносити под одређеним условима и без нарушавања уставних начела из чл. 154. Устава. Ови „одређени“ услови су следећи:

а) Однос који се успоставља са повратним дејством мора да буде у складу и са свим другим одредбама Устава. Ово практично значи да се заводу „Југославија“ не би могла одузети средства која је стекао од момента његовог оснивања, тј. ех пипс, без правичне накнаде; напротив, средства стечена у бившој ЈЗО до њеног престанка могу се и сада одузети без накнаде. У овом случају ради се о новцу стеченом ех lege, а не радом једне радне заједнице. Осим тога, уставна норма о забрани одузимања средстава без накнаде не односи се по самој природи ствари на новац, јер се новац не може „накнадити“ дружичје него новцем. Према томе, „ако су та средства дата једној радној заједници, могу се и одузети вољом онога који их је дао, али само законом, респектујући и друга изнета начела, као и накнађивањем противвредности материјализованог рада, као и друге вредности стечене радом“.

У погледу припадности средстава ЈЗО истиче се да су то средства свих осигураника, који, „као скупност субјеката осигурања... чине трајну ризичну заједницу и њихове премије су заправо њихова средства чијим манипулисањем, у складу са законом... рукују радни колективи заједница осигурања...“ Зато, „када овакав правни квалитет средстава »ех lege« стиче једна радна заједница, онда исто тако »ех lege« може ретроактивно да губи та права... поготову што у правном квалитету ових средстава веома велику улогу играју потенцијална права осигураника на та средства, иако они немају право коришћења и располагања, тј. право да управљају тим средствима у цивилноправном смислу“.

б) Треба да се респектују у пуној мери законита права која су остваривана од стране правног или физичког лица на које се ретроактивност односи. То значи да се не могу довести у питање радње које су вршене у складу са законом и то ех типс: активно вршење самоуправних права у односу на дату имовину у складу са тада важећим законом (непосредно ангажовање, наменско трошење, итд.), изузев ако су вршена мала fidae (то је ствар конкретног испитивања).

в) Не могу се нарушити односи који су законито успостављени према трећим лицима, која не могу ретроактивним дејством бити стављена у гори положај. Наравно, потребно је да треће лице није знало, или, под околностима случаја није морало знати за евентуалне поступке учињене несавесно, ради изигравања закона.

г) Ретроактивно дејство мора бити утврђено законом „и то само законом или на основу стриктног (а не општег) овлашћења закона.”

Посебно се истиче да је питање вршења измене закона „питање политичке одлуке, питање целисходности, а не правно.”

Изложена схватања професора Балоба била су предмет дискусије на пленарној седници Правног савета, 31. јануара 1969. године, пре него што је усвојен коначан став Савета.

Теза која је изазвала највише пажње била је она која се односи на могућност одузимања средстава без накнаде радној организацији (тумачење чл. 15. Устава). Схватање по коме се средства не могу одузети радној организацији без накнаде полази од тога да се радној организацији приликом оснивања могу додељивати подједнако и основна и обртна средства, и да је њихово касније одузимање у ствари мера државне интервенције и, уколико се не оцени противуставност акта о додељивању средстава, противсистемска мера (проф. В. Јовановић). Насупрот, по другом схватању, средства се у нашем систему само изузетно стичу без накнаде, што је одступање од општег система стицања који се састоји у давању и виду зајма, кредитних и других имовинско-правних аранжмана; а када се то и чини, онда вредност датих средстава без накнаде остаје у домену права оног лица које је та средства дало (проф. Н. Балог). У том смислу је истакнуто да би апсурдно било да од лица коме је друштво дало средства нико више ни би могао да му их одузме, јер би то значило да наше привредне организације заснивају стечена права, тј. да уместо једног приватног власника (раније) сада добијамо другог — и то много јачег (проф. Р. Лукић). У питању је, по другима, друштвени капитал, слично као и код банака, за је судбину друштво заинтересовано и треба да врши утицај (проф. Финжгар).

Завршну фазу ангажованости Савезног правног савета на питању наслеђивања имовине бивше ЈЗО представљало је усвајање коначног става и формулисање мишљења које је Савезно извршено веће тражило од Савета. Мишљење је формулисано на следећи начин:

„Правни савет даје једногласно следеће мишљење:

Правни савет сматра да се могу мењати прелазне одредбе закона са ретроактивним дејством под одређеним условима и да се тиме не нарушавају Уставна начела, тј. чл. 154. Устава, као што се могу мењати и друге законске одредбе које немају прелазни карактер, и то без обзира на време, односно рок, као и без обзира на то да ли је однос који је успостављен, према његовој природи, делом конзумиран у моменту доношења закона са ретроактивним дејством или не. Евентуалне измене Прелазних одредаба морају бити у складу са свим релевантним одредбама Устава.

Под „одређеним условима“ сматрају се следећи услови:

а) да однос који се успоставља са повратним дејством буде у складу и са другим одредбама Устава као што сваки закон мора бити у складу са свим осталим релевантним Уставним начелима;

б) да се поштују у пуној мери законита права која су остваривана од стране правног или физичког лица на која се ретроактивност односи;

в) да се не нарушавају односи који су законито успостављени према трећим лицима; треће лице не може бити стављено у други, гори положај ретроактивним деловањем закона, јер се иначе доводи у питање сигурност промета;

г) да се ретроактивно дејство у пуној прецизности утврди законом и то само законом или на основу стриктног (а не општег) овлашћења закона, с тим да сам закон да ретроактивно дејство.

Правни савет не заузима у овом случају становиште о дејству ретроактивности на цивилно, односно имовинско-правне уговоре, и сл.;

д) да постоји општи интерес који налаже потребу ретроактивности одређених законских одредаба.

Даља разлагања и прецизирања овог мишљења дата су у прилогу“.

Овом мишљењу Савезног правног савета о Нацрту закона о осигурању и осигуравајућим организацијама приложен је посебан прилог председника Правног савета, у коме су ближе разрађена начелна схватања изражена у мишљењу. Најзначајнији део овог прилога изложили смо у приказу елабората који је проф. Н. Балог презентирао на седници Правног савета 31. јануара 1969.

С обзиром на све веће заопштравање проблема, реаговање јавности, као и ангажованост неких посланика у Савезној скупштини, интервенција законодавца је убрзо уследила. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о осигурању и осигуравајућим организацијама, објављен у Сл. листу СФРЈ, бр. 20/1969. Ево, коначно, законског решења којим се уређује наслеђивање имовине бивше Југословенске заједнице осигурања:

I — Сва средства бивше ЈЗО која је преузео правни следбеник те заједнице (дакле: средства по основу изравнања ризика у земљи према стању у појединим врстама осигурања на дан 31. децембра 1967. године, — при чему се у обрачун узимају и потраживања завода односно заједница на основу преносних премија и резервисаних штета, као и нераспоређене и ненаплаћене премије; затим, средства која је бивша ЈЗО остварила на име провизије од страних реосигураваача према стању на дан 31. XII 1967.) употребиће се за намирне обавеза бивше ЈЗО по основи изравнања ризика у врстама осигурања у којима се показао негативан резултат према стању на дан 31. дец. 1967, а које нису намирене до ступања на снагу Закона о изменама и допунама Основног закона о осигурању и осигуравајућим организацијама, Сл. лист, бр. 20/1969 (члан 126а).

II — Ради намирења поменутих обавеза бивше ЈЗО оснива се Комисија за ликвидацију обавеза бивше Југословенске заједнице осигурања. Комисију оснива Савезно извршно веће. Она има својство правног лица (чл. 126б). Правни следбеник бивше ЈЗО дужан је Комисији предати сву документацију која се односи на средства, права и обавезе бивше ЈЗО по основу изравнања ризика, према стању на дан 31. децембра 1967. год., као и сву осталу документацију у вези са ликвидацијом обавеза те заједнице до дана ступања на снагу овог закона (члан 126д). Комисија је дужна по истеку сваке године да Савезном извршном већу поднесе извештај о свом раду, а по извршеном раду, поднеће Савезној скупштини коначни извештај са документацијом (члан 126ф).

III — Средства поменута под I, која до дана ступања на снагу овог Закона о изменама и допунама Основног закона о осигурању и осигуравајућим организацијама нису употребљена за намирење обавеза бивше ЈЗО преносе се на Комисију. Међутим, овом одредбом „не дира се у права трећих лица из правних послова и радњи које је у располагању средствима бивше Југословенске заједнице осигурања закључио односно извршио правни следбеник те заједнице савесно и у складу са основама овог закона”. (члан 126ц — подвукао ПШ).

IV — Најзад, у погледу средстава бивше ЈЗО по основу учешћа те заједнице у пословању страног предузећа за посредовање у пословима реосигурања у иностранству, која су остварена до 31. децембра 1967, а која је преузео правни следбеник те заједнице, одлучено је да се она пренесу на осигуравајуће организације правне следбенике бивших осигуравајућих завода. Њихов распоред на заводе извршиће Комисија сразмерно учешћу бивших осигуравајућих завода у пословима осигурања који су преко поменутог предузећа за посредовање реосигурани. И овим одредбама се не дира у права трећих лица из правних послова и радњи које је, у располагању средствима бивше ЈЗО закључио односно извршио правни следбеник те заједнице савесно и у складу са основама Основног закона о осигурању.

др Предраг Шулејић