

КОНТРОЛА ОПШТИХ УСЛОВА ОСИГУРАЊА

На Конгресу правника у Београду 1935 г. професори Београдског универзитета хон. ц. др Живојин Перић и др Милан Бартош поднели су реферат „Изједначење права о осигурању — Реферат о методу којим треба ићи у овом послу.“ У реферату је посвећена пажња питањима од значаја за кодификацију правне материје осигурања, о којој се у то доба размишљало и којој је вероватно требало касније приступити. Том приликом ови еминентни научници указали су на суштину основних правних института осигурања (њихову правну природу) и истовремено на њихов шири, друштвени значај и улогу у даљем развоју правног система. Богато илустрована решењима упоредног права разматрана су питања: 1. место права осигурања (да ли спада у Грађанско (Облигационо) или у Трговачко право) и с тим у вези особине и примена метода концентрације и метода цепања при законском регулисању, то јест, да ли материју уредити посебним законом о осигурању или као део грађанског законика; 2. социјално значење установе осигурања (преображај уговора између осигурача и осигураника у посао који има значај јавне службе) и тенденција социјализације осигурања (однос приватног и социјалног осигурања); 3. однос између прописаног права и обичајног права осигурања (однос закона и општих услова осигурања и контрола општих услова).

У годинама (и деценијама) које су следиле овом реферату није дошло до кодификације права осигурања. Развијен је законским нормама једино његов јавноправни део, тј. доношени су тзв. регулативни прописи осигуравајућих услова, као и регулисани основни елементи правних односа обавезних осигурања. Чисто приватноправни део права осигурања, међутим, који се односи на уговор о осигурању, делио је у погледу законског регулисања судбину осталих облигационих и привредноправних уговора у нашем праву. (Ако се изузме неколико одредаба у Основном закону о осигурању и осигуравајућим организацијама). Основни извор права за уговор о осигурању у послератном периоду представљају општи услови (правила) осигуравајућих завода. (Значајан су извор и Опште узансе за промет робом, мада је њихова примена кадкад искључивана посебним клаузулама у полиси осигурања). — Рад на кодификацији наших цивилног законодавства добио је тек последњих неколико година свој пуни замах, и — уколико је реч о материји права осигурања — тек појавом Скице за Законик о облигацијама професора др Михаила Константиновића учињен је значајан корак према законском уређивању уговора о осигурању. Сада

поново оживљавају и добијају пуну актуелност управо она питања којима су посветили пажњу професори Перић и Бартош: исте дилеме (један или више закона, императивне или диспозитивне норме, контрола над општим условима осигурања...) стоје и данас пред надлежним стручним телима (комисијама) која припремају кодификацију грађанског законодавства. Ми ћемо у овом раду, којим желимо да подсетимо на једну од безброј тема којима се у свом плодном раду бавио др Милан Бартош, указати на нека од важнијих питања контроле општих услова осигурања о којима се мора водити рачуна при доношењу законских прописа о осигурању.

Општи типови државне контроле услова осигурања и интерес за наше право. — Аутори „Изједначења Права о осигурању” указују на два система контроле општих услова осигурања од стране државних органа: систем слободног прописивања и систем превентивне, административне контроле. По првом систему општи услови се сматрају актима уговорног карактера који се као такви слободно стипулишу. Ту се државна контрола врши тек када дође до спора у коме судија просуђује да ли су услови у складу са постојећим поретком и моралом. Други систем, пак, полази од схватања по коме општи услови осигурања немају чисто уговорни карактер, да су у уговорном односу две стране неједнаких снага, при чему је јача страна (осигурач) у стању да наметне слабијој страни услове који њој одговарају. Ти услови могу бити и врло тешки за осигураника, а да ипак не буду у непосредној опреци са законом, те услед тога нема места поништају таквог уговора. Зато је, сматра се, нужна заштита осигураника још пре закључења уговора, а не после тога. По овом другом систему, дакле, треба завести превентивну контролу која се састоји у претходном одобрењу надзорне власти за пуштање у саобраћај општих услова. Професори Перић и Бартош подсећају при том на аргументе којима се критикују оба система, а нарочито на оне који говоре о тиранији надзорне власти и о томе да се оцена целисходности услова често своди на њихово неразумевање, па закључују да би требало увести систем превентивне контроле, али са извесним резервама. Наиме, по њима би административна власт вршила ову контролу, али она не би требало да се врши по дискреционом праву, него би требало да буде подчињена контроли управних судова.

Ова излагања су и данас од интереса при испитивању какав би систем контроле општих услова одговарао нашем праву осигурања. При томе се нужно мора утврдити правна природа општих услова наших осигуравајућих завода: јесу ли они чисто уговорног карактера или нису. То се, опет, нужно надовезује на природу самог посла осигурања. Ова два елемента од значаја су за оцену потребе и циљева контроле. Уколико је, пак, реч о врсти контроле, начину обављања и о органима који треба да је врше, од утицаја су и други елементи на којима је заснован систем организације осигуравајућих организација у нас, а посебно: надлежност и поступак доношења општих услова осигурања, овлашћења актуарске организације при доношењу општих услова, утицај осигураника на садржину општих услова кроз органе управљања завода. Редом ћемо размотрити ова питања.

Правна природа уговора о осигурању — као оправдање за интервенцију државе у односима осигурања. — Давно је запажено да је посао осигурања уговор алеаторне природе, где осигураник као противпрестацију уплаћеним премијама добија само у изглед исплату извесне суме новца, ако се и када се оствари предвиђени догађај. Друга страна, осигурач, пружа обећање да ће у тим условима исплатити накнаду из осигурања, али осигураник нема могућности да утврди да ли је то обећање у сразмери са ценом коју он плаћа. То је већ био довољан разлог за интервенцију државе у односима осигурања ради заштите осигураника. Међутим, ово схватање посла осигурања је временом еволуирало и захваљујући техничкој организацији осигурања и научним методима којима се ствара ризична заједница и образује осигуравајући фонд, дошло се до тога да је осигурање, како истичу проф. Перих и Бартош, „престало да буде проста опклада да ли ће случај наступити, већ и распоред случајева по временском размаку њиховог наступања”. Међутим, државна интервенција је касније добила подстицај због других околности које показују даљу еволуцију уговора о осигурању: овај посао је „престао да буде само потпуно приватан уговор између осигурача и осигураника (већ) се он претворио у једну социјалну установу међусобног осигурања и поверавања капитала за његову исплату”. И даље, уговор о осигурању је ушао у ред уговора који се одликују нужношћу, те се отуда „осигурање диже на степен јавне службе... а уколико је осигурање прелазило у јавну службу, утолико је држава с правом и по дужности, морала да интервенише и у погледу садржине уговора о осигурању. „Ова интервенција се огледала у прописивању императивних или прохибитивних норми.

У нашем данашњем позитивном праву осигурање је такође подигнуто на степен јавне службе. Према Основном закону о осигурању и осигуравајућим организацијама, од 1967. год. (у даљем тексту: Основни закон), „Осигурање је делатност од посебног друштвеног интереса” (чл. 3⁽²⁾). Ово начело Основни закон проводи кроз низ својих одредаба организационог карактера. Поред тога, неке одредбе које се односе на уговор о осигурању као: ништавост уговора о осигурању ако је у тренутку његовог закључења осигурани случај већ наступио или је његово наступање извесно, а то је осигураник знао или морао знати (чл. 71.); обавеза осигуравајућег завода да преда осигуранику правила односно опште услове при закључивању уговора (чл. 65⁽³⁾); ништавост одредаба уговора о губитку права из осигурања због пропуштања подношења пријаве штете или непредузимања заштитних мера (чл. 70.); — императивног су карактера и очигледна им је сврха заштита осигураника.

Правна природа општих услова осигурања и контрола при њиховом доношењу. — Посао осигурања је за осигураника по правилу сложен правни посао: права и обавезе одређују се уговорним клаузулама које формулише осигурач и које се редовно изражавају уско стручним терминима, не увек довољно разумљивим осигуранику. Отуда постоји опасност уношења „леонинских клаузула” у уговор о осигурању. То ипак не утиче на њихову правну природу која указује да су општи услови саставни део уговора о осигурању. У нашем праву више нема о томе дилеме. То је схва-

тање прихваћено у Основном закону⁽¹⁾, у судској пракси⁽²⁾, њега прихва тају и правни писци⁽³⁾.

Сагласно томе, дакле, схватању да општи услови представљају део уговора, а не реглементарно право (тј. не црпе снагу из аката државне власти, него из сагласности воље уговорних страна), они се не доносе уз интервенцију државе, нити се државна контрола обавља приликом њиховог доношења.

Самосталност осигуравајућих завода у доношењу општих услова осигурања потврђује Основни закон у члану 9. „Правила осигурања и тарифе премија доноси осигуравајући завод сагласно одредбама овог закона“. Доношење ових аката Основни закон ставља у надлежност радничког савета осигуравајућег завода (чл. 50, ст. 2). Он их доноси на основу и у оквиру општих начела, одлука и смерница скупштине осигуравајућег завода ” (чл. 51).

Против државне контроле у доношењу општих услова осигурања го вори још један разлог начелне природе. Наиме, осигуравајући заводи и заводи за реосигурање по свом правном положају изједначени су са осталим привредним организацијама у нашем праву, тако да се на њих примењују прописи који важе за предузећа као општи (члан 3, ст. 3. Основног закона). Отуда, сматра се, државна контрола у доношењу услова осигурања сужавала би самоуправна права радника у осигуравајућим организацијама и тиме их доводила у неравноправни положај са радницима других радних организација.

У нашем праву, стога, не постоји превентивна контрола државних органа у погледу општих услова осигурања. Међутим, не нарушавајући самоуправна права радника у осигуравајућим заводима, Основни закон је ипак желео да се при доношењу ових услова обезбеди изван надзор, али сасвим другог карактера него што је државна контрола. У моменту када су осигуравајући заводи почели самостално да послују, осетила се потреба да се осигура изван стручни надзор код доношења општих услова. Он се изражава у оснивању организација које врше актуарске послове (чл. 99—103, Основног закона) и о обвезивању осигуравајућих завода и завода за реосигурање да своје опште услове „у циљу обезбеђења интереса осигураника и солвентности завода“ подносе пре њиховог доношења овој организацији ради давања мишљења о њиховој сагласности са економским начелима осигурања (чл. 27. Основног закона). Ове организације за вршење актуарских послова оснивају сами заводи било као посебну радну организацију, било као посебну службу у оквиру удружења осигуравајућих организација. Но, не само начин оснивања, него такође и на-

(1) У члану 8, ст. 2. Основног закона: „Правила осигурања саставни су део уговора о осигурању“. У чл. 65, ст. 1. истог закона: „Права и обавезе из уговора о осигурању садржани су у полиси осигурања и правилима или условима осигурања.“

(2) Врх. суд Југославије, Рев. 30009/63. (Збирка суд. одлука врх. судова, књ. IX, св. I, бр. 37): „Правила осигурања која самостално прописује осигуравајући завод, а која нормално треба да буду саставни део уговора о осигурању.“ Врховни привредни суд у пресуди Сл. 1949/68, од 28 I 69. (Збирка суд. одлука, књ. XIV св. 2. бр. 222): „Правила осигурања су по правилу саставни део уговора, односно полисе о осигурању, иста се позива на поједина правила — према врсти осигурања.“

(3) Др В. Јовановић, Осигурање у привреди, 1962, стр. 18; др Н. Николић, Неслагање између постигнутог споразума и полисе, Осигурање, 1956/9—10, стр. 8.

чин на који се врши ова контрола као и правна снага мишљења актуара указују на њен стварни карактер. Мишљење актуара нема карактер сагласности којом се условљава пуноважност општих услова. Осигуравајући завод је по закону дужан да размотри мишљење актуара и да о њему узме став, али га оно не обавезује. Ауторска контрола општих услова остаје на нивоу друштвено-стручног надзора.

Утицај осигураника на доношење општих услова — својеврстан облик контроле општих услова. — За оцену потребе надзора над општим условима осигурања наших осигуравајућих завода од нарочитог је значаја улога осигураника коју они имају при доношењу ових услова. Специфичан орган управљања осигуравајућим заводима, који произилази из поменутог општег начела да је делатност осигурања делатност од посебног друштвеног интереса, представља скупштина завода. То је орган који сачињавају поред представника радне заједнице завода још и представници осигураника и оснивача завода. Према Основном закону у надлежности је скупштине завода да утврђује општа начела о условима осигурања, тарифне политике и условима реосигурања (чл. 48, т. 4). Раднички савет завода, који доноси правила, односно услове осигурања, дужан је, како је поменуто, да се придржава при том начела, одлука и смерница скупштине (чл. 51. Осн. закона). У овоме се изражава један нови квалитет, од битног значаја за контролу општих услова. Основна сврха контроле, заштита осигураника, изгледа према овоме да је постигнута самом чињеницом да осигураници могу, већ при доношењу услова, да осигурају свој утицај. Домањај њиховог утицаја изражен је тежином њиховог економског интереса за пословањем осигуравајућег завода: осигураници учествују у скупштини завода са бројем гласова који је у сразмери са премијама које уплаћују. Осигураници нису више само у положају уговорне стране којој остаје да прихвати или не предложене услове уговора него у положају стране која може да утиче на то какво осигурање жели и под каквим условима.

Наравно, остаје да се види колико је ова идеја законодавца остварена у пракси. Нажалост, већ само за неколико година постојања овог система осигурања запажени су бројни недостаци у погледу начина контроле пословања осигуравајућих организација. Карактер делатности осигурања као врсте јавне службе, са једне стране, и примена општих прописа који важе за предузећа у погледу надзора над законитошћу рада и контроле пословања на осигуравајуће организације (члан 28. Основног закона), са друге стране, као да увек нису били у складу. Пословање завода у условима оштре конкуренције, где се не поштује увек начело лојалности, недовољан утицај актуарске организације са мишљењима снаге необавезних препорука, неорганизованост највећег броја тзв. „малих” осигураника у погледу њиховог заједничког учешћа у скупштини завода, недовољан степен заинтересованости оних осигураника који су заступљени у скупштини, недограђеност механизма самоуправних договора — све су то аргументи који наводе један део наших правних писаца на идеју потребе поопштравања контроле над пословањем осигуравајућих завода, па и код доношења општих услова осигурања. Насупрот, међутим, истиче се теза заснована на поверењу у свест самоуправних снага у осигуравајућим заводима, на компетентности радничког савета завода да доноси услове осигурања, на по-

треби ослањања на позитивно дејство тржишног механизма и здраве конкуренције, на недовољно дуг период времена за афирмацију и усклађивање новог система осигурања, итд. По овој другој тези, на садашњем степену развитка нашег осигурања у потпуности задовољава решење о давању мишљења актуарске организације о општим актима осигуравајућих завода. У погледу заштите осигураника од „леонинских клаузула”, сматра се, да се превентивна заштита може много ефикасније постићи доношењем прописа о уговору о осигурању, него арбитрерним одобравањем општих услова од стране неког државног органа. Коначно, остаје увек судска контрола, која је, истина, накнадна и спорија, али зато најстручнија и најсигурнија.

Чини се, после свега, да у погледу контроле општих услова наших осигуравајућих завода право решења тек треба наћи. Досадашња искуства новог система осигурања ту ће бити најбољи показатељ. Али је сигурно да се и нека од општих упутстава законодавцу, на која професори Перић и Бартош, указују, морају при томе поштовати. То се нарочито односи на следеће: „... нужно би било при изради Закона о осигурању одступити од редовних начела у Приватном праву, која предвиђају слободу уговора и у редовном случају уздржавање Државе од превентивне контроле. На основу тога:

1. Прописано право о осигурању не сме забрањивати оне врсте осигурања које законодавац изречно није предвидео;

2. Закон о осигурању не сме спречавати праксу да га она, и у предвиђеним врстама, допуњује стварајући путем општих услова типске уговоре, чији им регламентарни карактер даје значај Супсидиерног права: „Осим тога, свакако је значајно водити рачуна о мишљењу по коме: „Закон о осигурању мора бити изграђен саобразно општим социјалним идејама и потребама, не губећи из вида нужност домаће социјалне средине и правац у коме је оријентисано развијање нашег друштвеног живота.”

Др Предраг Ж. Шулетић

РЕЗЮМЕ

Контроль общих условий страхования

В предстоящей кодификации гражданского законодательства в Югославии и правовая материя страхования будет урегулирована либо особыми о договоре страхования, либо в рамках Кодекса об обязательствах. Одним из значительных вопросов кодификации является контроль заключения и применения общих условий страхования, являющихся, согласно действующему праву, частью договора страхования. Существующая система страхования не предусматривает никакого внешнего превентивного контроля общих условий. Самым действенным контролем, осуществляемым

каким-либо государственным органом, является судебный контроль. Контроль, выполняемый т. наз. делопроизводственной организацией, представляет собой своего рода надзор общественности и специалистов и состоит в даче заключений о соответствии общих условий с экономическими началами страхования. Такие заключения имеют лишь значение необязующих рекомендаций. Хотя страхование по закону рассматривается деятельностью, представляющей особый общественный интерес, (т.е. родом публичной деятельности), считается, что подобная система контроля работы страховых организаций отвечает их общему положению в правовой системе и соответствует сохранению самоуправляющихся прав трудового коллектива страховой организации. Установлено, что в Югославии значительно сократилась необходимость в государственном контроле, обусловленном главным образом в целях охраны интересов страхователей благодаря несомненному влиянию страхователей на сам порядок установления условий страхования вследствие их участия в купшине, являющейся органом управления организации, ведающей делами страхования и перестрахования. Все же данная система контроля обнаружила на практике недочеты, вследствие которых поднят вопрос о мерах усиления указанного контроля. Среди попыток найти наилучшие решение большое значение имеют труды профессора д-ра Милана Бартоша, а в числе других предложенный доклад „Упорядочение правовых норм страхования“, прочитанный проф. Ж. Перичем на съезде юристов в Белграде в 1935 году.

SUMMARY

Control of the General Insurance Conditions

In the pending codification of the civil law in Yugoslavia, the legal matter of insurance will be regulated either by a special insurance act, or under the Obligations Code. One important problem in this work is the control of enactment and application of general insurance conditions, which according to the regulations in force are a part of the insurance contract. Under the present insurance system there is no external preventive control of the general conditions. The most important control performed by a state agency is the judicial control. The control performed by the so-called actuary organization is a kind of social technical supervision and consists in giving opinion on the conformity of the general conditions with the economic principles of insurance, that have the weight of uncommitting recommendations. Although under the law insurance is proclaimed as an activity of a special social importance (i. e. a kind of public service), it is considered that such a system of control of the business of insurance organizations is suitable to their general status in the legal system and to the safeguarding of the self-management rights of the working collective of an insurance institution. The need of state control which is primarily aiming at the protection of insuree's interests is considered in Yugoslavia as rather less important owing to the determined influence of insurees on the way the conditions of insurance are fixed through their participation in the Assembly which is the management organ of an insurance and reinsurance institution. Yet such a system of control was found to have some shortcomings, and new measures for tightening the control are now contemplated. For the efforts to find the best solution Professor Dr Milan Bartoš's papers are very important, notably the paper he presented with Professor Z. Perić to the Congress of Jurists in 1935 in Belgrade, entitled »Uniformity of insurance Law«.

RÉSUMÉ

Le contrôle des conditions générales de l'assurance

Dans la codification de la législation civile en Yougoslavie, qui aura lieu prochainement, la matière juridique de l'assurance sera réglée soit par les lois spéciales sur le contrat d'assurance, soit dans le cadre du Code des obligations. Une des questions importantes dans ce travail est celle qui se rapporte au contrôle de l'adoption et de l'application des conditions générales de l'assurance qui — d'après le droit positif — représentent une partie du contrat d'assurance. Dans le système actuel de l'assurance il n'y a pas de contrôle préventif extérieur des conditions générales. Le contrôle le plus important qui est exercé par un organe public est le contrôle judiciaire. Le contrôle qui est exercé par une organisation dite d'actuaire représente une sorte d'inspection socio-professionnelle et consiste à donner des avis sur la conformité des conditions générales aux principes économiques de l'assurance qui n'ont qu'une importance de recommandations facultatives. Quoiqu'il est spécifié par la loi que l'assurance est une activité d'un intérêt social particulier (c'est-à-dire comme une sorte de service public), on considère qu'un tel système de contrôle de la gestion des affaires des organisations d'assurance correspond à leur situation générale dans le système juridique, et au maintien des droits d'autogestion de la collectivité des travailleurs de l'établissement d'assurance. La nécessité du contrôle public qui est conditionné en premier lieu pour la protection des intérêts des assurés est considéré en Yougoslavie comme étant sensiblement affaibli par suite de l'existence de l'influence déterminée des assurés sur le mode d'adoption des conditions de l'assurance par la voie de la participation à l'assemblée, et tant qu'organe de direction de l'établissement d'assurance et de réassurance. Néanmoins ce système a montré des défauts dans la pratique, de sorte que l'on songe à prendre des mesures qui permettraient d'élargir ce contrôle. Parmi les tentatives de trouver la meilleure des solutions les travaux du professeur Bortoš sont de la plus haute importance, entre autres nous citerons le rapport qu'il a présenté avec le professeur Ž. Perić au Congrès des juristes à Belgrade en 1935: »L'égalisation du droit d'assurance«.