

др Предраг Шулејић,
редовни професор Правног факултета у Београду

О СИСТЕМУ И МЕТОДУ ЗАКОНСКОГ РЕГУЛИСАЊА ОДНОСА ИЗ УГОВОРА О ОСИГУРАЊУ

Широк круг интересовања и познавање различитих области права један су од одлика које красе богато дело професора Борислава Благојевића. Његов интерес је нарочито окренут према тзв. новим дисциплинама, које се формирају у процесу развијања друштвених и правних односа и које настају као израз потреба савременог друштва, са свим специфичностима које постоје у социјалистичком друштвеном поредку. Каква треба да буде улога законодавца у овом процесу; у којој мери и на који начин он треба да „захвати” и правно регулише ове материје; где је граница између оног корисног усмеравања друштвених односа у формирању, а где је лимит иза кога закон представља само сметњу даљем развоју који треба да преузме аутономно право? Каква треба да буде расподела законодавне надлежности у федералној држави; којим системом регулисања законодавац треба да приступи у појединим областима (јединствени закон или посебни закони); којом врстом норми треба да регулише (императивним или диспозитивним)? На ова и друга питања професор Благојевић је одговарао на начин који је увек био инспиративан — отварањем могућих проблема, сугерисањем решења са свим предностима и недостацима, посебно водећи рачуна о томе „шта после закона”, тј. хоће ли поједина решења одговорити друштвеним потребама, или ће их живот убрзо превазићи. — Наш прилог овом броју часописа који излази у част професора Благојевића посвећујемо његовом доприносу развоју права осигурања у нашем послератном периоду, развоја који је био веома буран и захтевао много спремности и знања да се оцени улога законодавца у односима који су настајали у једној од најделикатнијих друштвено економских и финансијских сфера младог социјалистичког друштва без ранијих узора. Имаћемо, при томе, међу бројним радовима професора Благојевића, нарочито у виду његова два рада из различитих временских периода, а наиме: *Правни проблеми осигурања код нас*, „Анали Правног факултета у Београду, бр. 3—4/1953, и *Актуелни проблеми у вези са нацртом амандмана и регулисање односа из уговора о осигурању*, „Осигурање и привреда”, Загреб, бр. 6—7/1971. два периода су посебно интересантна за развој осигурања код нас, јер је у првом требало наћи сасвим ново решење у односу на постојећи Државни осигуравајући завод (ДОЗ), монополску установу административ-

ног периода управљања, уговорну страну која је снагом државног ауторитета диктирала услове другој страни (осигуранику), док је у другом периоду требало наћи нова решења у односима када осигураници искључиво управљају пословима и средствима осигурања и на неки начин сами себи одређују услове уговора које ће закључивати. Аутор овог рада ће се осврнути и на друге идеје, предлоге, размишљања покушавајући да сагледа при том у којој је мери интервенција законодавца у појединим питањима била успешна, уз опаску да је, наравно, „лако бити паметан после“.

Савезно или републичко, односно покрајинско законодавство

Овај проблем се различито посматра с обзиром на природу материје. Када је реч о статусним питањима (оснивање и функционисање осигуравајуће организације) сматрало се да само минимум законодавства треба да остане на нивоу федерације, док би све остало требало да буде материја републичког и покрајинског законодавства. При томе је указивано на могућност повреде јединства тржишта и његовог фактичког затварања у случају препуштања републикама (покрајинама) регулсање таквих питања као што су: услови за оснивање и пословање осигуравајућих организација, област финансирања односно расподеле дохотка, начин формирања премије, а посебно у области обавезних осигурања, питање обима заштите трећих оштећених лица у случају ако би се минимум накнаде битно разликовао од републике до републике⁽¹⁾. Нека од поменутих питања су заиста и остала у надлежности савезног законодавства (минималне осигуране суме у обавезним осигурањима, начин формирања премије и фондова осигурања — не и њихове висине), док су друга решена на потпуно нов начин (препуштање самим осигуравајућим организацијама да одреде почетне резерве). Занимљиво је, међутим, да су републички и покрајински закони из ове области, донети после савезног Закона о основама система осигурања имовине и лица, од 1976. године, углавном преузимали одредбе овог закона са врло мало допуна, док је у СР Словенији заузето гледиште да је републички закон којим би се систем осигурања ближе разрадио непотребан, па у тој републици није ни донет. (Истовремено је организација неких великих заједница осигурања, као што су ЗОИЛ „Дунав“ и Сложена ЗОИЛ „Војводина“ постављена тако да у извесној мери одступа и од основа система постављеног у савезном закону⁽²⁾).

У области облигационоправних односа, сагласно уставном одређењу о надлежности Федерације у уређивању уговорних и других облигационих односа у промету робе и услуга, мање је била спорна надлежност федерације у односима код уговора о осигурању. Професор Благојевић је ипак указао на два нужно повезана питања када је реч о савезном законодавству. Прво се односи на могућност постојања подзаконских аката, тј. овлашћења одређених савезних органа на доношење општеобавезних прописа савезног карактера и одмах се определио за то,

(1) Владимиr Јовановић, *Дискусија о рефератима на Саветовању о законском регулсању облигационо-правних односа из области осигурања*, „Осигурање и привреда“, Загреб, бр. 6—7/1971, стр. 26.

(2) Предраг Шүлејић, *Место заједнице ризика у систему југословенског осигурања*, „Осигурање и привреда“, Загреб, бр. 1—2 и бр. 3—4/1982.

да облигациони односи треба да буду само законски регулисани. Друго питање се односи на евентуалну могућност неког савезног органа да врши извесну контролу, одобравање или било који стручни надзор у односу на правила осигурања, типске уговоре. Мишљење професора Благојевића је да таква претходна административна контрола (за разтику од судске контроле) не би била ни могућа ни опортунa. Ако је уранијем систему овакав надзор био користан и нужан (вид. поменути чланак из 1953. године), јер је истовремено обезбеђивао и добро функционисање осигурања као јавне службе и штитио интересе оба уговарача и друштва, у условима управљања осигураника средствима и пословима осигурања то више није потребно „чак и ако би то било у циљу равноправности, заштите потрошача, уговарача, итд.“ (чланак из 1971. године). — Ова схватања су прихваћена и уграђена у наше позитивно право којим се регулишу односи из уговора о осигурању. Иако је питање друштвене контроле над поступком доношења и садржине општих услова осигурања значајно у том смислу што постоји потреба обезбеђивања њиховог стручног нивоа, као и онемогућавања уношења одредаба које нису друштвено прихватљиве⁽³⁾, ипак је чињеница, да однос између осигурача и осигураника није више само облигациони однос, него и самоуправни однос, превагнула. Треба додати и чињеницу широког захвата материје уговора о осигурању од стране законодавца, као и начело императивности ових прописа (бар када је реч о Закону о облигационим односима), да би се у потпуности схватило напуштање система претходне контроле општих услова осигурања.

Обим захвата законског регулисања

Основни аргументи у прилог обимнијег захватања законом уговорних односа осигурања били су: 1) масовност уговора о осигурању и његова садржинска истовестност, и 2) самосталност осигуравајућих организација у доношењу општих услова осигурања у условима јаке конкуренције. У време постојања ДОЗ-а стварна слобода уговарања за читав низ клаузула није постојала, већ су оне биле диктиране од стране јачег уговарача. Зато је професор Благојевић тада и писао: „... мислимо да је боље да их прописује држава у име друштва, држава у име народа, него да то чини само један од уговарача, па макар то било и „државно предузеће“, јер оно неће увек бити у стању да води довољно рачуна о општим интересима, а нарочито не да у једнакој мери заштити интересе оба уговарача.“ (чланак из 1953. године). У потпуно измењеним условима управљања осигуравајућим организацијама, где искључиво осигураници доносе преко својих самоуправних органа услове уговора о осигурању, проблем се поставља на сасвим другачији начин: „Ми обично волимо велике и широке законе, а говоримо о аутономном праву. Говоримо о самосталном тржишту и слободи уговарања а доносимо све веће и веће законе који се тичу имовинских односа. Има једна мана ако не и контрадикција у томе... У вези са тим поставља се као основно питање, у којој мери правна сигурност, коју ми желимо да створимо код облигационих односа, треба да буде обезбеђенија ако правни прописи

(3) Ивица Јанковец, *Један прилог размисљања о систему и методу законског регулисања односа из уговора о осигурању*, „Осигурање и привреда“, Загреб, бр. 6—7/1971, стр. 22.

буду потпунији, свеобухватнији, обимнији. Постоји још увек извесно идолопоклонство закона. Постоји још увек извесно неповерење према оним другим облицима регулисања — правилима осигурања, типским уговорима и остало. Сматра се: нека закон максимално обухвати, максимално регулише — императивно и неимперативно — да би тиме обезбедили максималну правну сигурност односно заштиту учесника у промету. Можда је то најлакше, нек неко други то пропише, а ми ћемо кроз то да живимо. Да ли то одговара овој разуђености, овој специфичности, овој конкретности чак и нелојалној конкуренцији. Мислим да је то питање, и то не само код осигурања, него код свих других уговора. Ми много говоримо о аутономном праву радних организација, њиховој способности да воде рачуна и о друштвеним интересима и о интересима своје странке, свог партнера, а обрнуто, чим се постави питање законодавства, ми желимо што већи закон, да што потпуније регулишемо, обухватимо све." (чланак из 1971. године).

Наше ново законодавство у области уговора о осигурању се ипак кретало у правцу што ширег захвата материје законским нормама. Закон о облигационим односима од 1978. године садржи око седамдесет чланова посвећених уговору о осигурању. Закон о поморској и унутрашњој пловидби, од 1977. године пловидбеном осигурању посвећује око шездесет чланова. И поред тога ван домаћаја законског регулисања остају уговорни односи у осигурању потраживања (кредита) и реосигурању. Разлози овој тенденцији су сигурно и у следећем: 1) усаглашавање услова осигурања које чине осигуравајуће организације је искључиво на добровољној основи, те постоји могућност њиховог разликовања; 2) услови осигурања регулишу питања која се у пракси најчешће јављају, док законске норме иду даље и предвиђају решење за случајеве који нису предвиђени општим условима или у уговору(4).

Метод законског регулисања

У системима упоредног права различито се поступа при уређивању законским нормама уговора о осигурању. Негде је прихваћено начело императивности законских норми (као, на пример, у француском праву, у пољском праву), а негде начело диспозитивности (на пример, у швајцарском праву). Разлози ограничења слободе уговарања путем императивних норми леже у потреби заштите интереса једне од уговорних страна од могућних злоупотреба од стране другог саговорника, тј. у очувању уговорне равноправности и сигурности у послу осигурања, али такође и у карактеру делатности осигурања, у потреби заштите основних установа посла осигурања. Професор Благојевић је писао: „... највећи део ових прописа о осигурању мораће да буде императивног карактера... јер то одговара стварној природи односа из осигурања, а посебно карактеру јавне службе која се у основи спроводи путем осигурања" (чланак из 1953. године.)

Наш Закон о облигационим односима определио се за начело императивности: „Уговором се може одступити само од оних одредаба ове главе у којима је то одступање изричито допуштено, као и од оних

(4) Владимир Јовановић, *op. cit.*

које пружају уговарачима могућност да поступе како хоће," (члан 900. ст. 1.). Да ли је ово регулисање у складу са новим положајем осигураника, који се сада налази, како је речено, не само у уговорном односу са осигурачем, него и у самоуправном односу, тако да није више у положају класичне уговорне стране са правима и обавезама насупрот које стоји друга уговорна страна, са својим интересима и тежњом да постигне што повољније услове за себе. Овде заправо (теоријски, бар) не постоје две различите стране које се сусрећу на тржишту и тамо упознају са условима уговора и о њима преговарају, јер осигураници сами у својим органима управљања (скупштинама заједница осигурања и заједница ризика) доносе услове под којима ће закључивати уговоре појединачно, подразумевајући ту и цену коју ће платити (тарифе премија). Дакле, логична је претпоставка да нема јаче уговорне стране (осигурача) која може слабијој (осигуранику) да наметне услове који овој не одговарају и који би је довели у подређен положај. Отуда нема ни потребе да се слабија страна штити императивним прописима.

Неколико разлога говори у прилог прихватања начела императивности законских норми код регулисања уговора о осигурању. Прво, ако се поставља питање да ли је реч о једној или о две различите уговорне стране, очигледно је да су две стране у питању и да њихови интереси не морају увек бити истоветни. Они ће, на пример, бити истоветни када се средства осигурања користе за предузимање превентивних мера, јер је у интересу и заједнице осигурања и осигураника—појединца да до штете не дође; али, када се поставља питање ликвидације настале штете, осигураник врло често супротставља свој лични интерес интересу заједнице осигураника којој припада. Свакодневни су примери злоупотребе осигурања од стране несавесних осигураника. Исто тако се може поставити и питање заштите осигураника од стране осигуравајуће организације чије пословање није увек ефикасно и рационално (на пример, регулисање рока у коме се има исплатити накнада из осигурања после обавештавања о наступелом осигураном случају). — Друго, поставља се и питање да ли је осигураник „слабија“ уговорна страна којој осигурач (тј. заједница осигурања) може да наметне услове уговора. Са становишта осигураника појединца у тренутку када он закључује „свој“ уговор о осигурању, самоуправљање осигураника и њихова овлашћења у скупштини заједнице осигурања (односно заједнице ризика) изгледају прилично удаљено и апстрактно. Он приступа једном адхезионом уговору и нема могућности да преговара о свом конкретном предмету који жели да заштити од одређеног ризика. (Ово је случај у свим областима на које се односи Закон о облигационом односима — друкчије је у области пловидбених осигурања, где су уговорне стране много више економски изједначене дакле у могућности да преговарају — па је зато и законодавац у тој области поступао по начелу диспозитивности). Уосталом, ако то не би било тако, зашто би закон посебном одредбом забрањивао осигурачу да уговара клаузуле о губитку права у случају када осигураник не изврши неку своју обавезу после наступања штете? (Занимљиво је да се ни у скупштинским телима која су припремала текст закона, није могао избећи став о осигуранику као слабијој уговорној страни: „Наиме, због заштите економски слабије стране (осигураника) одредбе овог уговора су, по пра-

вилу, когентне природе, а само изузетно диспозитивне”(5). Такође у прилог овоме иде и чињеница да је закон допустио одступања од императивних норми „само ако је у несумњивом интересу осигураника” (члан 900. ст. 2.). Треће, наше заједнице осигурања врше усаглашавање општих услова осигурања на добровољној основи, а пошто их доносе самостално и без икакве спољне контроле, постоји могућност да у неким битним одредбама буду различити. И, најзад, четврто и најважније, императивним нормама се не штите само интереси уговорника, него се њима такође обезбеђује примена неких основних начела на којима почива уставна и посао осигурања и чијом повредом би била доведена у питање суштина и сврха осигурања (повреда јавног поретка, повреда алеаторног карактера уговора, принципа обештећења, итд.).

dr Predrag Šulejić,
professor of the Faculty of Law in Belgrade

THE SYSTEM AND METHOD OF STATUTORY REGULATION OF RELATIONS OUT OF THE INSURANCE CONTRACT

Summary

The article is dedicated to the contribution of professor Borislav Blagojević to the statutory regulation of the insurance contract in Yugoslav law. Following questions are significant for every legislator in this field, and more particularly for the one in a federal socialist state, namely: the scope of the subject matter to be regulated by statute, the nature of statutory norms (i. e. the principle of compulsory character or of a dispositive one), a uniform statute or particular statutes for individual fields, etc. Yugoslav legislator was faced with the problem of distribution of jurisdiction between the federation and the socialist republics and provinces, then with the one of the scope of statutory regulation in relation to the autonomous law of the insurance organisation, and more particularly to the original position of the insured subjects, who are related to the insurer both as self-managers and in terms of contract.

Statutory regulation in the field of the insurance contract is characterized by exclusive jurisdiction at the level of the federation, then by rather intensive inclusion of the subject matter into the legislative regulation in spite of the ever greater significance of the autonomous law, as well as by the principle of compulsory character of relevant statutory provisions (excluding the field of navigation insurance). This is so in spite of the fact that the subjects insured alone enact the terms of insurance and the premiums through their management bodies in the insurance organisations.

dr Predrag Šulejić,
professeur à la Faculté de droit à Belgrade

DU SYSTEME ET DE LA METHODE DE RÉGULATION LÉGALE DES RAPPORTS RESULTANT DU CONTRAT D'ASSURANCE

Résumé

L'article est consacré à la contribution du professeur Borislav Blagojević portant sur la régulation légale du contrat d'assurance dans le droit yougoslave. Les questions qui se posent à chaque législateur telles que: le volume de la matière embrassée par les normes légales, la nature des normes

(5) Образложења Нацрта Закона о облигацијама и уговорима, Савезна скупштина, септембар, 1976.

legales (principe d'impératif ou de disponibilité) une loi unique ou des lois à part pour chaque domaine etc. sont posées différemment dans un état fédéral dont le système social est socialiste. Le législateur yougoslave avait devant lui le problème de la répartition des compétences entre la fédération et les républiques socialistes et régions, ensuite le problème de la portée des régulations légales par rapport au droit autonome des organisations d'assurance et surtout la situation originale de l'assuré qui se trouve face à l'assureur en même temps en rapports autogestionnaire et d'obligation.

En Yougoslavie la régulation légale dans le domaine des contrats d'assurance se signale par la compétence exclusive au niveau de la fédération par la grande part de la matière contrôlée par le législateur malgré l'importance croissante du droit autonome, ainsi que par le principe d'impératif des prescriptions légales (hors du domaine d'assurance de la navigation) malgré le fait que ce sont les assurés qui décident des conditions d'assurance et des tarifs de primes par l'intermédiaire de leurs organes de gestion dans les organisations d'assurance.