

UDK: 368.042:656.13: 368.025.8 (497.11)

Mr Slobodan N. Ilijić,

član Predsedništva Udruženja pravnika Srbije

POSEBAN POSTUPAK ZA NAKNADU MALE ŠTETE U OBAVEZKOM AUTO-OSIGURANJU U SRBIJI

U Republici Srbiji 2009. godine donet je Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju. U okviru odredaba o obaveznom auto-osiguranju, u tom zakonu bio je predviđen opšti vansudski postupak za naknadu štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem. U suštini, ovaj postupak je miran postupak u kome se može, ali i ne mora rešiti odštetni zahtev oštećenog posle saobraćajne nezgode, a ako se ne reši, oštećeni ima pravo da pokrene sudski postupak. Na isti način postupale su i sve bivše republike SFRJ u zakonima iz materije obaveznog osiguranja u saobraćaju, usklađujući zakonodavstvo iz te materije sa komunitarnim pravom obaveznog auto-osiguranja (pravo Evropske unije). Međutim, jedino je Republika Srbija u navedenom zakonu, u okviru opšteg vansudskog postupka, predvidela i poseban vansudski postupak, ali samo za naknadu tzv. male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem. U ovom radu reč je o različitim pravnim aspektima tog posebnog vansudskog postupka. Valja odmah napomenuti da u komunitarnom pravu obaveznog auto-osiguranja (komunitarnom pravu osiguranja ili nekom od nacionalnih prava osiguranja država članica EU) nije postojao, niti postoji pravni osnov za zakonodavca da reguliše poseban vansudski postupak za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem. Nijedna od bivših republika SFRJ u zakonu iz te materije nije posegla za regulisanjem ovakvog ili sličnog posebnog vansudskog postupka kakav je predviđen i utvrđen u navedenom zakonu Srbije.

Ključne reči: postupak, osiguranje, šteta, naknada

1. Javna diskusija o Nacrtu zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju

1.1. Javna diskusija o Nacrtu zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju trajala je onoliko dugo koliko je trajala izrada tog zakona. Bilo je različitih predloga, razmišljanja i preporuka o tome kako treba da glase odredbe zakona, ali za temu ovog rada bila su naročito interesantna dva pristupa.

1.1.1. Prvi pristup pojavio se među osiguravačima u Srbiji, koji su se posle jednog vanrednog događaja uključili u poslove obaveznog auto-osiguranja. Kao novi učesnici u poslovima obaveznog auto-osiguranja aktivirali su se u Udruženju osiguravača Srbije oko pitanja obaveznog auto-osiguranja u Nacrtu zakona. Jedna od ideja potekla iz tog ambijenta odnosila se na potrebu da se bliže propiše regulisanje naknade tzv. male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem posle saobraćajne nezgode. Na pojavu ove ideje uticale su sledeće okolnosti. Pri kraju 2005. godine desetak domaćih osiguravača izgubilo je dozvolu za rad u obaveznom auto-osiguranju, što je bio vanredan događaj na domaćem osiguravajućem tržištu. Kao posledica ovoga, u jednom trenutku na domaćem tržištu ostalo je oko 55.000 nezaključenih polisa tog osiguranja. Osiguravači, koji su bili registrovani za te poslove, kao i neki novi, posle izvesnog vremena zaključili su oko 55.000 nezaključenih polisa obaveznog auto-osiguranja u Srbiji. U krugu do tada registrovanih osiguravača i nekih novih aktuelizovalo se saznanje da se najveći broj odštetnih zahteva odnosio na manje štete. Na taj je način i kod nas potvrđeno inostrano iskustvo da su među saobraćajnim nezgodama najčešći sudari malog ili slabog intenziteta, to jest da manje štete učestvuju sa oko 45 odsto u ukupnim odštetnim zahtevima.¹ Kako se inostrano iskustvo poklopilo sa njihovim uvidima na domaćem terenu, najaktivniji osiguravači u okviru Udruženja osiguravača Srbije konkretizovali su svoja saznanja i predložili zakonodavcu da se uvede sublimit za tzv. male štete na licima, tačnije sublimit za slučajeve „invaliditeta od tri do pet procenata“. Nešto kasnije, iz Udruženja osiguravača Srbije potekao je predlog da se u Nacrtu zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju preciziraju odredbe o isplati najčešćih „malih šteta“. Ovi osiguravači obrazložili su predlog zakonodavcu da propiše isplatu

¹ Dr Zoran Radović je u komentaru presude engleskog suda u predmetu „Kearsley v. Klarfield“ (2005) istakao da se 45 odsto svih isplaćenih odštetnih zahteva odnosilo na sudare vozila malog ili niskog intenziteta. Komentar te presude objavljen je u časopisu za teoriju i praksu osiguranja *Tokovi osiguranja* br. 2/2007, str. 54.

tzv. malih šteta u Nacrtu zakona o obaveznom osiguranju potrebom da se onemoguće razni kvaziposrednici koji se za račun osiguranika bave naplatom šteta iz osiguranja. Dakle, iz krugova osiguravača aktivnih u Udruženju potekao je legitiman predlog zakonodavcu da reguliše najbrojnije odštetne zahteve oštećenih prema štetnikovom osiguravaču, pri čemu u predlogu nije bilo pomena o konkretnim iznosima, tj. visini male štete, niti o rokovima u kojima pred osiguravačima treba da se rešavaju najbrojniji odštetni zahtevi.

1.1.2. Drugačiji pristup u diskusiji o Nacrtu zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju iskazao je jedan zvaničnik države Srbije. Ovaj pristup nastao je posle početka primene novog zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima² iz 2009. (ZOB), neposredno pre donošenja Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju³ iz 2009. godine (ZOS). Pristup je potekao od tadašnjeg načelnika Uprave saobraćajne policije MUP-a,⁴ koji je ukazao na značaj Evropskog izveštaja o saobraćajnoj nezgodi (EI) u smislu ZOB-a i doveo ga u vezu s malom štetom u saobraćajnoj nezgodi. On je istakao da je i prema dotadašnjem zakonu o bezbednosti saobraćaja na putevima bila predviđena mogućnost da se po saobraćajnoj nezgodi popuni i potpiše EI, ali da u praksi osiguravači nisu hteli da isplaćuju odštetu samo na osnovu EI ukoliko policija nije izradila zapisnik o uviđaju u vezi s nezgodom. Na taj način, precizirano je u intervjuu, postepeno je u osiguravajućoj praksi napuštano korišćenje EI⁵ posle saobraćajne nezgode. Zvaničnik MUP-a konstatovao je da se od policije ranije tražilo da pristupa sačinjavanju zapisnika o uviđaju ako bi izbio spor o krivici između učesnika saobraćajne nezgode, te da je takva praksa za posledicu imala to da se automobili koji su učestvovali u saobraćajnoj nezgodi ne pomeraju dok ne dođe policija na uviđaj, čime je onemogućavan ili otežavan protok saobraćaja. Načelnik Uprave saobraćajne policije istakao je da su na taj način višestruko povećavani troškovi izrade zapisnika o uviđaju i priprema odgovarajuće dokumentacije, kao

2 *Službeni glasnik RS*, br. 41/2009 i 53/2010.

3 *Službeni glasnik RS*, br. 51/2009, 78/2011 i 101/2011.

4 Đorđe Čolaković intervjuisao je generala Stojadina Jovanovića, načelnika Uprave saobraćajne policije, u članku pod naslovom „Novim zakonima Evropa stiže na naše drumove“ u listu *Osiguranje Kompanije „Dunav osiguranje“* a.d.o. br. 350/2009, str. 24-26.

5 Hroničar osiguravajuće prakse u Srbiji precizirao je da je do napuštanja korišćenja EI u osiguravajućoj praksi došlo devedesetih godina 20. veka. Detaljnije, dr Milan Cerović: „Evropski izveštaj o saobraćajnoj nezgodi sa naglaskom na probleme u primeni u Srbiji“, Zbornik radova Udruženja za pravo osiguranja Srbije sa savetovanja održanog aprila 2012. na Paliću, na opštu temu „Izazovi usklađivanja prava osiguranja Srbije sa evropskim (EU) pravom osiguranja“, Palić, 2012, str. 280-292.

i ukupni troškovi kontrole saobraćaja. Najzad, predstavnik MUP-a predočio je stručnoj javnosti da će posle početka primene ZOB-a i stupanja na snagu ZOS-a prestati da se sastavljaju zapisnici policije o uviđaju saobraćajne nezgode ako je u pitanju mala šteta, a da će mala šteta u saobraćajnoj nezgodi moći da se reguliše putem EI.

1.1.3. Oba izložena pristupa u javnoj diskusiji o Nacrtu zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju bila su usmerena ka načinu na koji posle saobraćajne nezgode treba da se reguliše vansudski postupak naknade male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem. Prvi pristup vodi tome da se u ZOS ugradi poseban vansudski postupak za naknadu male štete. Tu se ne precizira visina male materijalne i nematerijalne štete nastale posle saobraćajne nezgode, niti rokovi u kojima je osiguravač dužan da reši odštetni zahtev oštećenog. Drugi pristup učesnicima u saobraćajnoj nezgodi s malom štetom ostavlja mogućnost da više ne insistiraju na sastavljanju policijskog zapisnika o uviđaju saobraćajne nezgode, već da se orijentišu ka sastavljanju EI, te da pomoću EI zahtevaju naknadu štete. Drugi pristup interpretirao je stav Ministarstva unutrašnjih poslova u pogledu toga kako u novom vansudskom postupku treba da se ponašaju učesnici saobraćajne nezgode u vezi sa naknadom štete. Stav MUP-a prema ponašanju učesnika u saobraćajnoj nezgodi izložen je pre donošenja ZOS-a, a zasnivao se na odredbama ZOB-a i Krivičnog zakonika iz 2005. godine, iako u samom intervjuu nije pomenut nijedan od ova tri zakona. I prvi i drugi pristup iz javne diskusije o Nacrtu zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju bili su ujedno prethodnica za različita mišljenja i različite uglove gledanja na poseban vansudski postupak za naknadu štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem, koji je tek kasnije propisan u ZOS-u.

2. Zakonski i ustavni osnov posebnog postupka za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem

2.1. ZOS je uzeo u obzir predlog Udruženja osiguravača Srbije na taj način što je u okviru opšteg vansudskog postupka za naknadu štete u nekoliko odredaba predvideo novi, ali poseban vansudski postupak za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem. Istine radi, ZOS je tim posebnim vansudskim postupkom radikalno izmenio prvobitni predlog Udruženja osiguravača Srbije, a da se to udruženje do danas nije osvrnulo na tu činjeni-

cu. ZOS je mirni posebni vansudski postupak naknade male štete regulisao na četiri nivoa: prvi, gde je predvideo dva istorodna pravna instituta; drugi, gde je kod oba instituta propisao različite uslove ali iste rokove; treći, gde je u oba instituta odredio različite visine male štete. Četvrti nivo proizašao je iz trećeg. Između ova dva pravna instituta u ZOS-u nije predviđena samo razlika u visini materijalne štete, nego i razlika u odnosu na *actio directa*. Bliža analiza odredaba ZOS-a, koja otkriva tu razliku, prevazilazi predmet ovog rada, tako da tu nećemo zadirati dublje.

2.1.1. U obrazloženju ZOS-a navedeno je da je opšti vansudski postupak za naknadu štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem regulisan po uzoru na komunitarno pravo obaveznog auto-osiguranja. Međutim, po uslovima, standardima i rokovima, ZOS je odstupio od komunitarnog prava obaveznog osiguranja. Konkretno, komunitarno pravo obaveznog auto-osiguranja predviđalo je svega tri-četiri uslova i standarda i doslovno samo dva roka.⁶ Odstupajući od toga, ZOS je u opštem vansudskom postupku predvideo znatno više od četiri uslova i standarda i čak deset-petnaest rokova za osiguranike, oštećene, osiguravače i ostala pravna i fizička lica zainteresovana za ishod štete posle saobraćajne nezgode. Regulisanje opšteg vansudskog postupka za naknadu štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem u ZOS-u svelo se na jednu birokratsku varijantu tog postupka iz komunitarnog prava obaveznog auto-osiguranja. Među tim odstupanjima, u ZOS-u se našao i poseban vansudski postupak za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem. Zbog navedenih odstupanja u odnosu na komunitarno pravo obaveznog auto-osiguranja, odredbe ZOS-a o posebnom postupku za naknadu male štete iza-zvale su u osiguravajućoj i sudskoj praksi još jednu pojavu – različita tumačenja u pogledu toga koji je zakonski osnov na snazi. Povodom toga, valjalo je bliže sagledati odredbe ZOS-a o ta dva pravna instituta.

2.1.2. Prvi od dva pravna instituta predviđen je u članu 27. u vezi sa članom 117. ZOS-a. Naime, član 27. lociran je u glavi III ZOS-a sa naslovom „Osiguranje vlasnika motornih vozila od odgovornosti za štetu pričinjenu trećim

⁶ Prof. dr Marijan Ćurković: „Rokovi za rješavanje šteta iz obaveznih osiguranja u prometu“, Zbornik radova Hrvatskog ureda za osiguranje sa 17. savetovanja održanog aprila 2009. u Opatiji, na opštu temu „Obrada i likvidacija automobilskih šteta“, Opatija, 2009, str. 39-52; Nenad R. Terzić, direktor UVUS Internacional – Regulisanje štete, Beograd, „Direktive Evropske unije u oblasti obaveznog osiguranja od auto-odgovornosti“, Zbornik radova Udruženja za pravo osiguranja Jugoslavije sa savetovanja održanog aprila 2002. na Paliću, na opštu temu „Novo zakonodavstvo u osiguranju imovine i lica“, Palić, 2002, str. 175-190. i dr.

licima". Sudeći po nadnaslovu iznad člana 27. koji glasi „Naknada male štete“, zatim prema nazivu glave u kojoj je lociran član 27. ZOS-a, može se zaključiti da član 27. predstavlja glavni pravni institut u ZOS-u za poseban vansudski postupak male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem. Drugim rečima, lokacija člana 27. ZOS-a sugerisala je autorima da se radi o glavnom pravnom institutu ili zakonskom osnovu posebnog vansudskog postupka za naknadu male štete. Otuda se pod malom štetom podrazumevaju štete za koje odštetni zahtev iznosi manje od 1.000 evra u dinarskoj protivvrednosti i za koje su, uz zahtev, dostavljeni dokazi na osnovu kojih se može utvrditi obaveza društva za osiguranje (član 27. stav 1.). Naknadu štete iz stava 1. člana 27. društvo za osiguranje dužno je da isplati u roku od osam dana od prijema zahteva (član 27. stav 2.). U roku od osam dana društvo za osiguranje dužno je da isplati odštetu i u slučaju kad u postupku naknade štete utvrdi da je iznos štete do 1.000 evra u dinarskoj protivvrednosti, iako zahtev za naknadu štete nije opredeljen kao zahtev za naknadu štete do 1.000 evra (član 27. stav 3.). U vezi sa članom 27. stoji član 117, stav 2. ZOS-a, u kome je predviđeno da će član 27. ZOS-a početi da se primenjuje kad Srbija pristupi EU. Autori u čijem je fokusu bio iznos male štete od 1.000 evra ili član 27. kao zakonski osnov posebnog vansudskog postupka gubili su iz vida dejstvo člana 117, stav 2. ZOS-a. Dakle, pravno korektno tumačenje zakonskog osnova iz člana 27. nije moglo da isključi vezu tog člana sa članom 117, stav 2. ZOS-a, a primenom te veze zakonski osnov u članu 27. i njegov iznos male štete od 1.000 evra ne pripada sadašnjem, već nekom budućem vremenu – kad Srbija pristupi Evropskoj uniji.

2.1.3. Za razliku od prvog instituta, drugi institut predviđen je u članu 106. ZOS-a. Taj propis lociran je u glavi X ZOS-a sa naslovom Prelazne i završne odredbe. To pravno znači da je član 106. ZOS-a prelazno rešenje, koje će prestati da proizvodi pravno dejstvo kad Srbija pristupi EU, odnosno kad u dejstvo bude stupio zakonski osnov člana 27. u vezi sa članom 117. ZOS-a. Tekstualno, član 106. ZOS-a ne razlikuje se uopšte od člana 27. ZOS-a, osim u pogledu uslova, tačnije vremena u kome počinje njegova primena. Naime, malom štetom smatraju se štete za koje odštetni zahtev iznosi manje od 500 evra u dinarskoj protivvrednosti i za koje su uz zahtev dostavljeni dokazi na osnovu kojih se može utvrditi obaveza društva za osiguranje (član 106. stav 1.). Naknadu štete iz člana 106, stav 1. društvo za osiguranje dužno je da isplati u roku od osam dana od prijema zahteva (član 106. stav 2.). U roku od osam dana društvo za osiguranje dužno je da isplati odštetu i u slučaju kad u postupku utvrdi da je iznos štete do

500 evra u dinarskoj protivvrednosti, iako zahtev za njenu naknadu nije opredeljen kao zahtev za naknadu štete do 500 evra (član 106. stav 3.). Dakle, kao prelazno rešenje do pristupanja Srbije EU, po mišljenju potpisnika ovog rada, član 106. ZOS-a predvideo je važeći zakonski osnov za poseban vansudski postupak za naknadu male štete pred štetnikovim osiguravačem. Koliko dugo će trajati primena člana 106. ZOS-a i definicija iznosa male štete od 500 evra, kao prelaznog rešenja, a kada će početi primena člana 27. u vezi sa članom 117, stav 2. ZOS-a, nije izvesno.

2.2. Analiza navedenih odredaba ZOS-a u prethodnoj tački mogla je da pruži osiguravajućoj i sudskoj praksi samo odgovor na pitanje koji je zakonski osnov važeći, a koji nije.⁷ Dva citirana pravna instituta razlikovala su se i po uslovima i po vremenu kada će početi da se primenjuju u osiguravajućoj i sudskoj praksi. Ti različiti uslovi sadržali su u sebi i složeno pitanje ustavnog osnova navedenih odredaba ZOS-a. Naime, nesporno je da su odredbe ZOS-a pravno stupile na snagu 12. oktobra 2009. godine. Nesporno je da je ZOS izričito propisao da će neke odredbe početi da se primenjuju godinu dana od stupanja ZOS-a na snagu, a za druge odredbe da će im primena početi u narednim godinama, opet računajući od dana stupanja zakona na snagu. Nesporno je da je kod treće grupe odredaba u ZOS-u propisano da će njihova primena početi u budućnosti – kad Srbija pristupi EU. Konkretno, ZOS je sadržao 119 članova, ali je kod 30 do 40 odsto članova pomenen početak primene za godinu, dve ili više godina, sve računajući od dana stupanja zakona na snagu. Takođe, kod jedne grupe odredaba ZOS-a početak primene vezan je za trenutak u budućnosti kad Srbija pristupi EU. Otuda je sporno da li je početak primene jedne ili više odredaba u ZOS-u pravni institut predviđen Ustavom RS, ili pak nije. Ovo je pitanje vezano za ZOS, ali nije karakteristično samo za ZOS, jer u pravnom sistemu RS ima još zakona u kojima je predviđeno rešenje o početku primene jedne ili više odredaba dotičnog zakona, što se utvrđuje za neko buduće vreme posle dana označenog za stupanje na snagu tog zakona.

⁷ Mr Slobodan Ilijić: „Povodom Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju Republike Srbije“, *Tokovi osiguranja* br. 4/2009, str. 31-40; prof. dr Siniša Ognjanović: „Neka pitanja oštećenih i osiguranih lica po osnovu osiguranja od građanskopravne odgovornosti u vezi sa upotrebom motornog vozila“, *Revija za pravo osiguranja* br. 3/2010, str. 72-74; prof. dr Vladimir Čolović: „Naknada štete po osnovu osiguranja od auto-odgovornosti – ranije i sadašnje regulisanje u zakonodavstvu Srbije“, *Zbornik radova Udruženja za odštetno pravo sa 13. savetovanja, održanog septembra 2010. u Beogradu, na opštu temu „Obavezno osiguranje, naknada štete i obezbeđenje potraživanja“*, Beograd, 2010, str. 11-25; referat iz fusnote br. 5 i dr.

2.2.1. Koliko je potpisniku ovog rada poznato, Ustavni sud Srbije nije se u konkretnoj odluci ili na drugi javan način izjasnio u pogledu toga da li su odredbe o početku primene jedne ili više odredaba zakona posle odredbe o stupanju na snagu tog zakona saglasne ili nesaglasne Ustavu RS. ZOS, dakle, sadrži 30 do 40 odsto svih odredaba tog zakona, koje su obuhvaćene zakonskim odredbama da se početak njihove primene utvrđuje za vreme koje će nastupiti znatno posle vremena stupanja na snagu ZOS-a, pa pitanje ustavnosti takvih zakonskih rešenja postaje vrlo aktuelno.

2.2.2. Po mišljenju potpisnika ovog rada, odredba o stupanju na snagu zakona predstavlja samostalan pravni institut predviđen Ustavom RS, a kao imperativni ustavni zahtev nalazi se u svim zakonima u pravnom sistemu RS. Pravno dejstvo tog instituta jeste da se određuje momenat u budućnosti od kada taj zakon proizvodi pravno dejstvo prema svima, uključujući naročito adresate na koje se neposredno odnosi. Od odredbe o momentu stupanja na snagu tog zakona počinje da teče vreme potrebno da se javnost upozna sa svim odredbama zakona. Takođe, od tog momenta počinje dejstvo sankcija za neprimenjivanje odredaba tog zakona.

2.2.3. Za razliku od ustavnopravnog instituta stupanja na snagu, odredbe koje označavaju početak primene jedne ili više odredaba iz zakona pošto taj zakon stupi na snagu ne predstavljaju pravni institut predviđen Ustavom RS. Po pravilu, odredbe o početku primene jedne ili više odredaba zakona upravljene su ka nekom docnijem terminu od dana utvrđenog za stupanje na snagu tog zakona. Odredbama zakona o početku primene zakonodavac je nastojao da produži *vacatio legis* u dužem ili kraćem vremenskom rasponu, što je opet samo jedna forma odgođenog dejstva odredbe o stupanju na snagu. Ni takvo tumačenje odredaba zakona o početku primene jedne ili više odredaba tog zakona nema osnova u Ustavu RS. Odredbe o početku primene jedne ili više odredaba zakona u nekom budućem trenutku – pošto zakon stupi na snagu – mogle bi lako da budu zamenjene. Kako ustav propisuje najkraći rok u kome se može odrediti stupanje na snagu zakona posle objavljivanja, ne bi bilo ustavnopravnih smetnji da se odredi duži rok za stupanje zakona na snagu. Time bi se izbeglo da zakonodavac za niz zakonskih normi prihvati praksu da se ne primenjuju bez obzira na to što je zakon stupio na snagu. Zakonsko rešenje po kome se jedna ili više odredaba koje su stupile na snagu ne primenjuju od momenta stupanja na snagu, već od nekog budućeg momenta, protivi se načelu pravne sigurnosti, zatim načelu vladavine prava, kao i načelu jedinstva pravnog sistema, budući da je u istom

zakonu već putem odredbe o stupanju na snagu bio određen momenat kad je taj zakon stupio na snagu i postao važeći, te kao takav počeo da se primenjuje.

2.2.4. Iz navedenih razloga, odredbe o početku primene više odredaba ZOS-a za neko buduće vreme posle dana utvrđenog kao dana kad je ZOS pravno stupio na snagu nemaju osnova u Ustavu RS. To za sobom povlači potrebu da Ustavni sud Srbije zauzme stav prema ustavnosti tih odredaba u ZOS-u. Srbija je stekla status kandidata za člana EU, pa s tim u vezi Ustavni sud Srbije treba da se oglasi o tome da li su zakonske odredbe koje razdvajaju početak primene tog zakona od odredbe o stupanju na snagu istog zakona ustavne ili nisu. Odredbe koje razdvajaju početak primene pojedinih odredaba zakona od vremena stupanja na snagu zakona nisu svojstvene samo ZOS-u. Takva rešenja uočena su i u mnogim drugim važećim zakonima u pravnom sistemu RS.

3. Pravna priroda posebnog postupka za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem

3.1. O pravnoj prirodi posebnog vansudskog postupka za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem u ZOS-u bilo je različitih mišljenja. Po jednom mišljenju,⁸ ustanovljenje naknade male štete dobro je rešenje jer može da ubrza postupak naknade oštećenom licu. Ovo mišljenje ne vidi opravdanje za odlaganje primene tog rešenja do prijema u EU.

3.1.1. Po mišljenju potpisnika ovoga rada, teško se može prihvatiti oцена da je dobro rešenje propisivanje posebnog vansudskog postupka za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem u ZOS-u.

3.1.2. Propisivanje iznosa male štete u ZOS-u u obliku jednog ili dva iznosa predstavlja prenormiranost. Jedan ili dva limita za štetu u zakonu, pa i za malu štetu, predstavlja činjenično pitanje. Limiti ove vrste nisu pravno pitanje u procesnopравnim zakonskim normama, pa ni u slučaju kada se radi o vansudskom postupku. Po svojoj pravnoj prirodi, ZOS je materijalni zakon, dok su odredbe posebnog vansudskog postupka za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem procesnopравne prirode. Oba limita u stranj valuti spadaju u činjenična pitanja, a u ZOS-u su vremenski razdvojeni po kri-

⁸ Prof. dr Predrag Šulejić: „Pozitivna i negativna rešenja u novom zakonu o obaveznom osiguranju u saobraćaju“, *Revija za pravo osiguranja* br. 3/2010, str. 75-77.

terijumu trenutka od kojeg počinju da se primenjuju, što stvara utisak da su ti limiti sami sebi svrha. Prenormiranost u procesnopравnim normama ne može da garantuje ubrzanje ma kog vansudskog postupka za naknadu male štete.

3.1.3. Inicijalni predlog osiguravača okupljenih u Udruženju osiguravača Srbije prema budućem ZOS-u nije sadržao to da se zakonom uredi rok za štetnikovog osiguravača da reši naknadu male štete. I u tom pogledu stoji prenormiranost odredaba ZOS-a o posebnoj vansudskom postupku za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem. Utvrđivanje roka od osam dana za osiguravača da reši dokazani odštetni zahtev u ZOS-u predstavlja grubu zakonsku neusklađenost s komunitarnim pravom obaveznog auto-osiguranja, gde je za ovaj postupak predviđen rok od tri meseca. Same za sebe, odredbe o roku od osam dana za osiguravača u ZOS-u u odnosu na rok od tri meseca predstavljaju prenormiranost.

3.1.4. U citiranim odredbama ZOS-a o maloj šteti naglašena je materijalna šteta, dok je nematerijalna šteta⁹ izostavljena. Optimalno zakonsko rešenje izloženog predloga osiguravača za poseban vansudski postupak moglo bi, po mišljenju potpisnika ovog rada, da bude to da je u odredbama ZOS-a predviđena manja šteta ili šteta manjeg obima, ali bez novčanog iznosa i roka od osam dana. Osiguravajuća i sudska praksa kreirale bi iznose manje štete ili štete manjeg obima ispod granice imovinske štete iz člana 289. KZ, dok bi rok za isplatu dokazane štete za osiguravača mogao da iznosi 14 dana u smislu odredaba Zakona o obligacionim odnosima. Predloženo zakonsko rešenje bilo bi elastičnije od ograničene visine štete u ma kom zakonskom iznosu. Takođe, predloženo zakonsko rešenje iz ugla uslova-standarda i roka za isplatu štete moglo bi da se uklopi u opšti vansudski postupak za naknadu štete, kakav je predviđen u komunitarnom pravu obaveznog auto-osiguranja. Tek bi na taj način predloženo zakonsko rešenje moglo da dovede do željenog ubrzanja naknade štete oštećenom, na čemu se insistira.

3.1.5. Protiv rešenja iz čl. 27. i 106. ZOS-a sa označenim iznosima i rokom od osam dana ukazivao je istorijski osvrt na poreklo mirnog postupka, u kome posle saobraćajne nezgode oštećeni podnosi odštetni zahtev neposred-

⁹ Detaljnije, mr Katarina Ivančević: „Procena opravdanosti zahteva za naknadu nematerijalne štete nastale kao posledica trzajne povrede vratnog dela kičme u saobraćajnim nezgodama“, Zbornik radova Udruženja za odštetno pravo sa savetovanja održanog septembra 2007. u Budvi, na opštu temu „Aktuelni problemi zakonodavstva u Republici Srbiji“, Budva, 2007, str. 243-256.

no štetnikovom osiguravaču. Naime, poreklo opšteg vansudskog postupka za naknadu štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem treba tražiti u Konvenciji o zakonu koji se primenjuje na saobraćajne nezgode,¹⁰ a u regulativi razvijenih nacionalnih privreda ovaj mirni postupak najpre se pojavio u francuskom zakonodavstvu.¹¹ To praktično znači da ovaj postupak u uporednom pravu obaveznog auto-osiguranja postoji već decenijama. U tom vremenskom rasponu nijednom poznatom zakonodavcu, uključujući redaktore komunitarnog prava obaveznog auto-osiguranja, zaključno sa konsolidovanim Uputstvom Saveta i Evropskog parlamenta br. 2009/13/EC od 16. septembra 2009. godine, nije pala na pamet „genijalna” ideja da sa dva pravna instituta obaveže oštećenog da prikupi dokaze do 500 (1.000) evra, a osiguravača da u roku od osam dana reši dokazan odštetni zahtev do iznosa od 500 (1.000) evra za građansku odgovornost osiguranika iz materije upotrebe motornog vozila. Stoga, po mišljenju potpisnika ovog rada, poseban vansudski postupak za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem u ZOS-u (čl. 27. u vezi sa čl. 117, stav 2. i čl. 106) predstavlja normativni „eksperiment” u obaveznom osiguranju od auto-odgovornosti u Srbiji, a ne put ka ubrzanju naknade štete oštećenom, te ga u celosti valja brisati prilikom noveliranja ZOS-a. ZOS je propisao opšti vansudski postupak za naknadu štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem i on bi, kao miran postupak, bio dovoljan i u slučajevima manje štete ili štete manjeg obima.

3.2. Pitanju pravne prirode posebnog postupka za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem iz ZOS-a poklonili su pažnju i drugi autori.

3.2.1. Po mišljenju jednog autora koji se bavio sudskom praksom,¹² činjenica je da je znatno pre stupanja ZOS-a na snagu (oktobar 2009.) u pravnom sistemu Srbije stupio na snagu član 289. Krivičnog zakonika (od 2005.) i da je visina imovinske štete iz tog propisa uticala i da će uticati na pojam štete u ka-

¹⁰ Uredba o ratifikaciji Konvencije o zakonu koji se primenjuje na saobraćajne nezgode (*Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*) br. 26/1976 od 18. juna 1976. godine.

¹¹ Mr Dragor Hiber: „Dve godine primene Zakona o obeštećenju žrtava saobraćajnih nesreća (Loi Badinter) u Francuskoj”, *Pravni život* br. 1/1988, str. 159-168.

¹² Mr Dragan Obradović, predsednik Okružnog suda u Valjevu, „Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima godinu dana od stupanja na snagu – prvi dometi primene u praksi”, Zbornik radova Udruženja za odštetno pravo sa 13. savetovanja održanog u Beogradu septembra 2010. godine, na opštu temu „Obavezno osiguranje, naknada štete i obezbeđenje potraživanja”, Beograd, 2010, str. 26-40.

snije donetim zakonima. Naime, prema članu 289. KZ, učesnik u saobraćaju na putevima koji se ne pridržava saobraćajnih propisa i time ugrozi javni saobraćaj i dovede u opasnost život ili telo ljudi, ili imovine većeg obima, pa usled toga kod drugog nastupi laka telesna povreda, ili koji prouzrokuje imovinsku štetu veću od 200.000 dinara – kazniće se zatvorom do tri godine. Pošto je konstatovao da do sada nije bilo saglasnosti između MUP-a, koji sprovodi propis sa predviđenom imovinskom štetom do 200.000 dinara, i Udruženja osiguravača Srbije, koje sprovodi ZOS sa iznosima znatno ispod 200.000 dinara, ovaj autor je razmatrao pitanje kako da se prevaziđe znatna razlika između ove dve visine imovinske štete. I zaključio je da je, u interesu osiguravajuće prakse, potrebno usaglasiti visinu male štete između dva navedena subjekta. U vezi sa rešenjima u ZOB-u i ulogom EI, isti autor stao je na stanovište da EI nema tretman verodostojne isprave, što za posledicu ima to da osiguravači koji primenom EI isplaćuju naknadu male štete nemaju zakonsku obavezu da policiji prijavljuju saobraćajne nezgode za koje su isplatili male odštete primenom EI, tako da se te saobraćajne nezgode ne nalaze u odgovarajućoj policijskoj statistici.

3.2.2. Mišljenje je potpisnika ovoga rada da je u literaturi preuveličana potreba da se postigne saglasnost oko visine male materijalne štete između MUP-a i Udruženja osiguravača Srbije, jer problem oko visine male štete potiče od rešenja u ZOS-u. Po mišljenju potpisnika ovog rada, za sada ne treba novelirati rešenje o visini imovinske štete iz člana 289. KZ,¹³ već putem jedne od novela ZOS-a na napred izložen način rešiti pitanje štete u ZOS-u.

3.3. Pitanje pravne prirode vansudskog postupka za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem razmatrali su autori i iz drugih uglova.

3.3.1. Jedan od njih¹⁴ ukazao je da je visina imovinske štete iz člana 289. KZ utvrđena četiri godine pre donošenja ZOB-a i ZOS-a, te da se tada nije moglo znati da će ZOB predvideti značajnu ulogu EI u vansudskom postupku rešavanja odštetnog zahteva posle saobraćajne nezgode, kao i da će EI moći da se koristi kod malih šteta propisanih u ZOS-u. Ovaj je autor naročito istakao da se EI koristi širom Evrope u slučaju nastanka svake materijalne štete posle

¹³ Mr Slobodan Ilijić: „Vansudski postupak za naknadu štete u obaveznom osiguranju od odgovornosti vlasnika automobila“, Zbornik radova privredne komore Srbije sa konferencije održane u oktobru 2010. na Zlatiboru, na opštu temu „Osiguranje u CEFTA regionu“, Zlatibor, 2010, str. 103-124.

¹⁴ Dr Zoran Ilkić, DDOR „Novi Sad“: „Primena Evropskog izveštaja o saobraćajnoj nezgodi, sa osvrtom na trzajnu povredu vrata“, *Pravo i privreda* br. 10-12/2012, str. 40-50.

saobraćajne nezgode, i to bez ograničenja u pogledu visine materijalne štete. Isti autor kritikovao je visinu male štete predviđenu u ZOS-u, izlažući praktične razloge zbog kojih je teško utvrditi stvarnu visinu male štete na oštećenom motornom vozilu. On je podvukao da odmah posle saobraćajne nezgode učesnici saobraćajne nezgode i policijski službenici ne mogu da znaju stvarnu vrednost materijalne štete, kao ni mašinski inženjer kao procenitelj štete štetnikovog osiguravača – sve dok se u servisu ne otvore delovi motornog vozila mehanički savijeni usled saobraćajne nezgode. Otuda, autor je zaključio da je u praksi posebnog vansudskog postupka stvarno teško utvrditi visinu „male štete“ na motornom vozilu, s obzirom na zakonsku obavezu osiguravača da naknadu male štete isplati u kratkom roku.

3.3.2. Drugi autor¹⁵ je razmatrao svrhu kojom se rukovodio zakonodavac kad je u ZOS-u predvideo poseban vansudski postupak za naknadu male štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem sa rokom od osam dana. Svoje razmatranje zaokružio je sledećim pitanjem: „Da li se tim kraćim rokom htelo uticati na osiguravajuća društva da se sama ‘rasterete’ velikog broja šteta koje iznose toliko ili se radi o davanju prostora za zaključivanje većeg broja poravnjanja?“

3.3.3. Po mišljenju potpisnika ovog rada, autori su osnovano uključili pitanja primene EI u opšti i poseban vansudski postupak za naknadu štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem. Samo popunjavanje EI vremenski i prostorno prethodi podnošenju odštetnog zahteva štetnikovom osiguravaču, i ako su uredno popunjene sve rubrike EI, on može da se priloži kao jedan od dokaza uz odštetni zahtev. U uporednopravnoj praksi iz opšteg vansudskog postupka za naknadu štete oštećenog pred štetnikovim osiguravačem u odnosu na EI može da se ukaže na sledeću sentenciju: „EI o nezgodi, potpisan od oba učesnika saobraćajne nezgode, ima se u odnosu na te učesnike smatrati izvansudskim priznanjem, koje proizvodi iste pravne učinke kao da je dato pred sudom.“¹⁶ U obrazloženju drugog sudskog predmeta, za EI je navedeno sledeće: „Da bi obrazac prijave imao dokaznu snagu odgovornosti za nezgodu u smislu člana 5. Za-

¹⁵ Prof. dr Vladimir Čolović: Naknada štete po osnovu osiguranja od auto-odgovornosti – ranije i sadašnje regulisanje u zakonodavstvu Srbije, Zbornik radova Udruženja za odštetno pravo sa 13. savetovanja održanog septembra 2010. godine, na opštu temu „Obavezno osiguranje, naknada štete i obezbeđenje potraživanja“, Beograd, 2010, str. 11-25.

¹⁶ Mirovni sudija u Palermu, odluka od 8. februara 2008, objavljena u listu *Assinews* br. 187/2008, str. 95, citirano prema hrv. čas. za teoriju i praksu osiguranja *Osiguranje*, br. 7-8/2008, str. 74.

kona o obaveznom osiguranju od odgovornosti (italijanski zakon br. 39 od 26. februara 2007.), mora biti u potpunosti u svim rubrikama ispunjen, uključujući i detaljan opis nezgode s odgovarajućim grafičkim prikazom, koji, iako grubo sastavljen, mora omogućiti jasnu individualizaciju položaja vozila umešanih u nezgodu u trenutku sudara i opis mesta u kojem se nezgoda dogodila (Rešenje Kasacionog suda Italije br. 13019/2006).¹⁷ Dakle, primeri iz uporednopravne vansudske i sudske prakse potvrdili su značajno mesto i ulogu EI u vansudskom i sudskom postupku, iz čega se može zaključiti da pred osiguravačima u Srbiji stoji obaveza da u opšte ili posebne uslove obaveznog osiguranja od auto-odgovornosti ugrade adekvatne odredbe o mestu i ulozi EI u ovom osiguranju, te time suzbiju ranije izražavanu bojazan od prevara pomoću EI.

Zaključci

1) Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju sadrži jasnu odredbu o stupanju na snagu. Međutim, za 30 do 40 odsto odredaba tog zakona predviđeno je da će početi da se primenjuju u nekom budućem trenutku posle jedne ili više godina od dana stupanja na snagu tog zakona, kao i da će veliki broj odredaba početi da se primenjuje kad Srbija pristupi Evropskoj uniji. Pravni institut u Zakonu o obaveznom osiguranju u saobraćaju *stupanje na snagu* saglasan je sa Ustavom RS. Odredbe o početku primene jedne ili više odredaba Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju posle dana stupanja na snagu tog zakona nisu u skladu sa Ustavom RS iz razloga navedenih u ovom radu. Pošto u pravnom sistemu RS ima još važećih zakona sa odredbama u kojima je početak primene jedne ili više odredaba predviđen za neki budući trenutak posle stupanja na snagu dotičnog zakona, Ustavni sud Srbije nadležan je da po službenoj dužnosti utvrdi da li su odredbe Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju o početku primene jedne ili više odredaba tog zakona posle dana njegovog stupanja na snagu saglasne ili nesaglasne sa Ustavom RS. Ustavni sud Srbije trebalo bi da ukaže zakonodavnom telu na ustavnopravne, sistemske i praktične posledice takve zakonodavne prakse.

2) Odredbe Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju o posebnom

¹⁷ Sud u Milanu (Tribunale di Milano), 5. građansko odeljenje, br. 7695 od 19. juna 2007, objavljeno u listu *Assinew*, br. 185/2008, citirano prema mesečniku *Svijet osiguranja* br. 6/2008, str. 69.

vansudskom postupku za naknadu male štete pred štetnikovim osiguravačem u vezi sa jednom od novela Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju treba staviti van snage. Predlaže se da se u jednom članu tog zakona propiše da će štetnikov osiguravač naknaditi manju štetu ili štetu manjeg obima po dokazanom odštetnom zahtevu oštećenog u roku od 14 dana od prijema tog zahteva.

Summary

Special Procedure for Compensation of Small Claims in the Compulsory Motor Third Party Liability Insurance in Serbia

Slobodan N. Ilijić, M.Sc.

The Law on Compulsory Traffic Insurance in Serbia was passed in 2009. The Law stipulates general procedure, including provisions for compensation of small claims. There are two articles relating to compensation of small claims. These two articles introduce legal practices for damage compensation of up to EUR 500 and/or EUR 1000 (in dinar equivalent). The legal practice relating to damage compensation of up to EUR 500 came into force on October 12, 2009. The legal practice in relation to EUR 1000 damage compensation will be implemented after Serbia joins the EU. The author considers this latter solution not to be in accordance with the Constitution of the Republic of Serbia and proposes that the Constitutional Court of Serbia declares some 30-40% of the provisions unconstitutional. The author further elaborates his opinion. The author also proposes the wording to be rephrased to introduce „smaller damage“ or „damage of smaller volume“ instead of EUR 500 and/or EUR 1000 compensation. Regardless of the damage amount the author proposes that all disputes arising out of this Law should be resolved in an out-of-court settlement.

Language-edited by: Zorica Simović