



Mr Slobodan Ilijić *

PRESTANAK RADA ORGANIZACIJE ZA OSIGURANJE

1 POSTAVLJANJE PROBLEMA

O prestanku rada organizacije za osiguranje u najširoj javnosti vrlo se malo govorilo i pisalo. Sa prestankom rada četiri velike poslovne banke u 2002. godini i prestanak rada organizacije za osiguranje postao je aktuelna tema.

Matično zakonsko jezgro oko koga se kreće ova tema nalazi se u Zakonu o osiguranju imovine i lica ("Službeni list SRJ", br. 30/96, 57/98, 53/99 i 55/99, u daljem tekstu: Zakon o osiguranju) i Zakonu o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji ("Službeni list SRJ", br. 84/89 i "Službeni list SRJ" br. 37/93 i 28/96, u daljem tekstu: Zakon o likvidaciji). U okviru ovog rada bilo je moguće pravno povezati postupak oduzimanja dozvole za rad organizaciji za osiguranje i postupak njene likvidacije. Od ovakvog povezivanja u prestanku rada organizacije za osiguranje valja razlikovati šire područje prestanka organizacije za osiguranje. Ovo šire područje je i naziv sedme glave Zakona o osiguranju. U toj glavi regulisani su razni načini nestajanja organizacije za osiguranje i agencije za poslove pružanja drugih usluga u osiguranju (u daljem tekstu: agencija) sa tržišta osiguranja. Pravo osiguranja,¹ kompanijsko pravo² i privredno pravo³ saglasni su da privredni subjekt prestaje na tri načina. Dva osnovna načina prestanka privrednog subjekta su likvidacija i stečaj, a treći način čine neke od statusnih promena. Ovim radom neće moći da budu obuhvaćeni stečaj i neke od statusnih promena, a od privrednih subjekata agencija. Što se pak tiče upotrebe

termina organizacija za osiguranje u ovom radu, taj termin je upotrebljavan u značenju koje inače ima u Zakonu o osiguranju. Iz izloženih razloga prestanak organizacije za osiguranje i agencije obuhvata sve načine početka nestajanja te organizacije i agencije, a prestanak rada organizacije za osiguranje, kao tema, prikazaće povezano postupak oduzimanja dozvole za rad organizaciji za osiguranje i postupak njene likvidacije. Dakle, tema je uži deo jednog znatno šireg područja, što diktira njena aktuelnost.

2 ODUZIMANJE DOZVOLE ZA RAD ORGANIZACIJI ZA OSIGURANJE

Zakon o osiguranju koristi pravni termin dozvola – ali pravni pisci i zakonski tekstovi koriste i druge termine, kao što su: odobrenje, koncesija, uverenje. Ovi različiti pravni termini za istu pojavu inspirisali su pravne pisce da stvaraju kovance tipa - sistem dozvole, sistem odobrenja i sl. Novija pravno-teorijska misao⁴ u sistemu vidi, pre svega, sistemska načela u značenju najviših načela pravne nauke, zatim racionalno uređen pravni poredak i najzad, samu suštinu pravnog poretka. Rukovodeći se tim pravno-teorijskim pristupom, za ovaj rad sistem dozvole je pravni institut sa dva kraka. Jedan krak čini izdavanje dozvole za rad organizaciji za osiguranje, a drugi krak čini oduzimanje dozvole za rad organizaciji za osiguranje. Zajedničko za sve ovo jeste da država i izdaje i oduzima dozvolu, te svi ovi različiti termini označavaju istu pravnu pojavu i odnos između države i pravnog subjekta.

2.1. Različite pravne teorije i pravna shvatanja nastoje da objasne pravnu prirodu sistema dozvole. S obzirom na tranziciju naše privrede, za ovaj rad prikladna je teorija subjektivnog javnog prava.⁵

Po toj pravnoj teoriji, subjektivno javno pravo se definiše kao ovlašćenje, moć ili sposobnost pravnog subjekta da od državnog organa zahteva nešto u svoju korist ili pak ostvarenje nekog interesa. Taj pravni subjekt u ovom radu je organizacija za osiguranje, sa ovlašćenjima, moćima i sposobnostima prema državi. Državni organ je po terminologiji Zakona o osigura

* Savezni savetnik

¹ Prof. dr Predrag Šulejić: Pravo osiguranja, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 1997. god., str. 150 – 151.

² Prof. dr Mirko Vasiljević: Privredna društva, domaća i uporedno pravo, Beograd, Udruženje pravnika u privredi SRJ, 1999. god., str. 335 – 392.

³ Prof. dr Ivica Jankovec: Privredno pravo, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, Javno preduzeće Službeni list SRJ, 1999. god., str. 199-231.

⁴ Dr Zoran Jelić: Aktuelna pitanja pravne politike SRJ, Ekonomika, Beograd, 1995. god., str. 73. Svoje razmatranje izvodi iz radova prof. dr Tome Živanovića.

⁵ Prof. dr Slavoljub Popović: O subjektivnim javnim pravima, Pravni život br. 9/1995, str. 675 – 691.



nju savezno ministarstvo nadležno za poslove finansija (u daljem tekstu: savezno ministarstvo). Uz državni organ ide ostvarivanje javnog interesa. Taj javni interes manifestuju zakonodavna i izvršna vlast donoseći zakon i podzakonski opšti akt, a upravna i sudska vlast sprovođeci u život pozitivno pravo u okviru tog javnog interesa. Između pozitivnog prava iz domena ove teme i poslovne, upravne i sudske prakse počiva široko polje objektivnog prava ili pak prirodnog prava. Ovaj rad iz tog polja objektivnog prava ponudiće neke sugestije, predloge i mišljenja, sa ciljem da se još bolje pravno povežu postupci oduzimanja dozvole za rad organizacije za osiguranje i njene likvidacije, a time ojačaju i javni interes i subjektivno javno pravo u njima.

2.2 Pozitivnopravni sistem dozvole pravna nauka i poslovna praksa više su razmatrale iz ugla izdavanja dozvole za rad, nego iz ugla oduzimanja dozvole za rad privrednom subjektu. Obratno, ovaj rad je zainteresovan za drugi ugao razmatranja.

Po stanovištu nauke prava osiguranja⁶ postoje dva različita sistema, i to: sistem koncesije i normativni sistem, pri čemu sistem koncesije se definiše tako što nadležni državni organ pri izdavanju dozvole ceni celishodnost osnivanja i po svojoj diskrecionoj oceni izdaje dozvolu za rad, a normativni sistem se definiše tako što državni organ mora da izda dozvolu za rad ako su ispunjeni propisani zakonski uslovi.

Po stanovištu nauke privrednog prava,⁷ za koje stanovište je istaknuto da se do njega došlo na podlozi uopštavanja jugoslovenske pravne literature, postoje tri sistema odobrenja države za osnivanje privrednog subjekta. Definicije normativnog sistema i sistema odobrenja države, odnosno sistema koncesije države, za osnivanje privrednog subjekta po ovom stanovištu i po stanovištu nauke prava osiguranja ne razlikuju se u bitnom. Novost ovog stanovišta je jedino treći način, odnosno odobrenje države za osnivanje privrednog subjekta dato u formi zakona ili podzakonskog propisa. Treći način odobrenja države za osnivanje privrednog subjekta uopšte nije zastupljen u pozitivnom pravu osiguranja, pa stoga nije interesantan za temu ovog rada.

Iz ovog stanovišta nauke privrednog prava za našu temu je najinteresantnija kritika sistema odobrenja države za osnivanje privrednog subjekta. Izneto je nekoliko prigovora, s tim što je težište tih prigovora na izdavanju, a ne na povlačenju odobrenja države privrednom subjektu. Međutim, ako se ti prigovori ili bar deo njih, koliko dozvoljava obim ovog rada, primene na temu ovog rada, onda se može stići do empirijskog stava da se ti prigovori protežu u načelu i na aspekt oduzimanja dozvole za rad privrednom subjektu. Drugim rečima, ti prigovori inače spadaju u objektivno pravo, koje je vrlo blisko pravnoj teoriji subjektivnog javnog prava, iako o toj bliskosti nema ni reči u ovom stanovištu nauke privrednog prava.

2.3. Jedan od prigovora sistemu odobrenja države za osnivanje privrednog subjekta ovo stanovište privrednog prava⁸ zasnovalo je na oceni da osnivanje privrednog subjekta nema toliki veliki privredni značaj i da zato država ne treba da se meša u osnivanje privrednih subjekata.

Tim povodom valja se podsetiti da u našem pozitivnom pravu osiguranja, zatim pozitivnom bankarskom pravu, država i izdaje i oduzima dozvolu za rad organizaciji za osiguranje, agenciji, poslovnoj banci i drugoj finansijskoj organizaciji. U smislu navedenog prigovora, bitno je da je za to država ovlašćena, a nebitno je ko u ime države to ovlašćenje sprovodi, što praktično znači da veliki privredni značaj imaju organizacija za osiguranje, agencija, poslovna banka i druga finansijska organizacija. Detaljnije, zbog velikog privrednog značaja država, putem saveznog ministarstva, izdaje i oduzima dozvolu za rad organizaciji za osiguranje, a putem Narodne banke Jugoslavije izdaje i oduzima dozvolu za rad poslovnoj banci. Polazeći od tih pozitivnopravnih rešenja, otvoreno je pitanje da li je postupak oduzimanja dozvole za rad organizaciji za osiguranje opremljen svim rekvizitima u Zakonu o osiguranju ili pak nije.

Postupak oduzimanja dozvole za rad organizaciji za osiguranje zastupljen je u odredbama o kontroli poslovanja organizacija za osiguranje. U tim odredbama Zakona o osiguranju u kontroli poslovanja organizacija za osiguranje angažovana su tri pravna instituta, a to su ovlašćeni aktuar, ovlašćeni revizor i stručno lice za sprovođenje programa mera za sanaciju organizacije za osiguranje. Od ova tri pravna insti-

⁶ Prof. dr P. Šulejić, navedeno delo, str. 133.

⁷ Prof. dr Ivica Jankovec: *Pravni sistemi osnivanja preduzeća*, Pravni život br. 11/2001, str. 5-11.

⁸ Vidi fusnotu 7.



tura, Zakon o osiguranju je matični zakon za ovlašćenog aktuara, a delimično i za stručno lice za sprovođenje mera sankcije, dok je za to stručno lice i revizora zbirka matičnih propisa još i u oblasti knjigovodstva, računovodstva i revizije.

Pre donošenja važećeg Zakona o osiguranju, odnosno pre 1996. god. smatralo se u našem pravu osiguranja⁹ da nije potrebno da se vrši kontrola nad organizacijom za osiguranje, jer sami osiguranci štite svoje interese. Ovlašćeni aktuar stiče to ovlašćenje pod uslovima i na način propisan Zakonom o osiguranju i podzakonskim opštim aktom.¹⁰ Ključno u ovlašćenju aktuara je da daje mišljenje po pitanju da li se organizacija za osiguranje pridržavala načela i pravila struke, a načela i pravila struke počivaju na visokoj specijalizaciji u oblasti matematike, kompjuterske obrade, ekonomije, finansija i dr. Dalje, u citiranom izvoru prava osiguranja podvučeno je da organizacija za osiguranje ima zakonsku obavezu da pribavi mišljenje ovlašćenog aktuara, ali to mišljenje aktuara nema karakter saglasnosti, kojim bi bila uslovljena punovažnost akata poslovne politike i poslovanja. U citiranom izvoru nauke prava osiguranja zaključeno je da organizaciji za osiguranje može da bude oduzeta dozvola za rad, ako organizacija za osiguranje koja se bavi osiguranjem života ne obezbedi mišljenje aktuara ili ako organizacija za osiguranje usvoji godišnji račun bez prethodno pribavljenog mišljenja aktuara ili pak ako organizacija za osiguranje ne postupi po nalogu saveznog ministarstva zasnovanog na prethodno nepovoljnom mišljenju aktuara.

Polazeći od izloženog pogleda nauke prava osiguranja na pozitivnopravni položaj aktuara, za aktuara kao pravni institut Zakon o osiguranju treba da ostane matični zakon. Uz mišljenje aktuara Zakon o osiguranju u jednom momentu vezao je pridev – nepovoljan – a u drugom momentu vezao je ocenu da to mišljenje aktuara nema karakter saglasnosti, kojim bi bila uslovljena punovažnost akata poslovne politike i poslovanja. Drugim rečima, nedostatak Zakona o osiguranju u odnosu na mišljenje aktuara jeste da ono nema utvrdenu strukturu, te su moguća tumačenja od nepovoljnog mišljenja do izvesnog stepena saglasnosti. Iz tako širokog polja nedostataka u Zakonu o osiguranju izlaz se može naći u tome da se pravni položaj

aktuara najmanje upodobi ostalim pravnim institutima angažovanim u kontroli poslovanja organizacije za osiguranje.

Kao što se to čini kod revizora,¹¹ čiji je izveštaj propisan po strukturi i po završnom stavu, tako i Zakon o osiguranju treba novelirati u pravcu da aktuar podnosi formalno izveštaj o radu sa organizacijom za osiguranje. Iz zakonske definicije tog izveštaja treba da bude jasno da se prvi deo sastoji u mišljenju ili obrazloženju stanja stvari, a drugi deo u vidu nalaza ili završnog zaključka o nađenom stanju. Važeći podzakonski propis¹² ne samo da nije otklonio nedostatke pravnog položaja ovlašćenog aktuara iz Zakona o osiguranju, nego je u još većoj meri uneo šarenilo u njegov pravni položaj u zavisnosti od potrebe, prilike i svrhe za koju se ili zbog koje se mišljenje daje. Prema tome, postupak oduzimanja dozvole za rad organizacije za osiguranje ostao je nedovoljno opremljen rekvizitima u Zakonu o osiguranju.

2.4. Među prigovorima na sistem odobrenja države za osnivanje privrednog subjekta stanovištu nauke privrednog prava¹³ posebnu pažnju privukao je u propisima prostor arbiternosti države za osnivanje privrednog subjekta.

Zakonom o osiguranju predviđeni su i imperativni i dispozitivni pravni osnovi za oduzimanje dozvole za rad organizaciji za osiguranje. Naime, u 15 tačaka člana 116 Zakona o osiguranju predviđeni su pravni osnovi imperativnog karaktera, a u sedam tačaka člana 117 tog zakona predviđeni su pravni osnovi dispozitivnog karaktera. Između pravnih osnova imperativnog i dispozitivnog karaktera razlika se svodi na to da čim nastupi ma koji od pravnih osnova imperativnog karaktera, on je dovoljan sam za sebe da izdejstvuje da savezno ministarstvo obavezno donese rešenje o oduzimanju dozvole za rad iz tog osnova. Ako pak savezno ministarstvo utvrdi da se kod neke organizacije za osiguranje stekao jedan ili više pravnih osnova dispozitivnog karaktera, tada savezno ministarstvo izdva-

⁹ Prof. dr P. Šulejić, navedeno delo str. 149.

¹⁰ Uredba o načinu sticanja zvanja ovlašćenog aktuara ("Službeni list SRJ", br. 24/97 i 17/98).

¹¹ Pravilnik o sadržaju izveštaja o obavljenoj reviziji računovodstvenih izveštaja organizacija za osiguranje ("Službeni list SRJ", br. 76/99) u vezi sa Zakonom o reviziji računovodstvenih izveštaja ("Službeni list SRJ", br. 30/96, 74/99, 1/2000 i 71/2001) i Zakonom o računovodstvu ("Službeni list SRJ", br. 46/96, 74/99, 22/2001 i 71/2001).

¹² Pravilnik o sadržaju mišljenja aktuara ("Službeni list SRJ", br. 76/99).

¹³ Vidi fusnotu 7.

ja onaj pravni osnov za koji poseduje najpouzdanije dokaze i čini da li će doneti rešenje o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje i to po kom osnovu. U sudskoj praksi¹⁴, koja je zasnovana na čl. 116 i 117 Zakona o osiguranju, može se utvrditi da je u jednom postupku rešenje o oduzimanju dozvole za rad organizacije za osiguranje doneto kombinovanom primenom po dva pravna osnova i iz člana 116 i iz člana 117 tog zakona. Inače, Savezni sud u ovom upravnom sporu odbacio je tužbu organizacije za osiguranje i potvrdio je zakonitost rešenja koje je osporavano. Dakle, arbitrnosti nije bilo u Zakonu o osiguranju, već se prostor arbitrnosti pojavio u upravnom postupku i kao takav preživio je ocemu zakonitosti u upravnom sporu.

Značajan prostor arbitrnosti, odnosno prostor državno – upravne samovolje¹⁵ postoji u onim pozitivnim propisima u SRJ u kojima nije predviđen redovni pravni lek ili žalba protiv rešenja prvostepenog upravnog organa za drugostepeni upravni organ. Zakon o osiguranju je jedan od tih, ali nikako nije bio prvi ni poslednji. Postupak davanja dozvole za rad i postupak oduzimanja dozvole za rad organizaciji za osiguranje jesu upravni postupci, ali u svakom od njih rešenje saveznog ministarstva postaje konačno. Konačno rešenje znači da protiv njega žalba nije dozvoljena, odnosno da nema upravne kontrole uprave ni drugostepene upravne distance. Već citirani izvor nauke upravnog prava konačno prvostepeno rešenje u upravnom postupku kvalifikuje neptomenljivim, neoborivim i bezgrešnim. Ovaj izvor nauke upravnog prava smatra da je konačno rešenje prvostepenog upravnog organa protivno svetskom pravnom standardu.¹⁶ I da je kojim slučajem konačno rešenje o davanju ili pak oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje pravno perfektno, ono je protivno subjektivnom javnom pravu. Najzad, nema nikakve sumnje da nam predstoji zaključenje odgovarajućeg sporazuma sa EU, ali umesto nagađanja godine u kojoj će do tog sporazuma doći, neodložno je da se Zakon o osiguranju upodobi navedenom svetskom pravnom standardu. Time bi

bio otklonjen prostor arbitrnosti u Zakonu o osiguranju. Tek posle toga usledio bi dalji postupak usaglašavanja sa brojnom regulativom komunitarnog prava osiguranja.¹⁷ Prema tome, tek uvođenjem dvostepenosti u rešavanje u upravnom postupku u Zakonu o osiguranju najmanje, kod davanja i kod oduzimanja dozvole za rad organizaciji za osiguranje, suziće se prostor arbitrnosti.

Kad konačno rešenje saveznog ministarstva o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje bude uručeno i kad se potvrdi o urednom uručanju organizaciji za osiguranje vrati u posed saveznog ministarstvu, konačno rešenje postaje i izvršno. Od toga trenutka mogu da nastupe dva dalja pravna puta, od kojih je jedan put tužba u upravnom sporu, a drugi put je predlog za pokretanje postupka likvidacije.

Sa konačnim i izvršnim rešenjem saveznog ministarstva o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje pređena je tek polovina puta ka prestanku rada organizacije za osiguranje, ali se unapred ne sme tvrditi da je i ta polovina definitivno pređena. Protiv tog rešenja o oduzimanju dozvole za rad organizacija za osiguranje ovlašćena je da tužbom pokrene upravni spor o zakonitosti upravne stvari po osnovu člana 17 stav 1 Zakona o upravnim sporovima ("Službeni list SRJ", br. 46/96). I za upravne sporove vredi zapažanje o prostoru arbitrnosti u propisima. Naime, upravni sporovi se pravnosnažno završavaju u jednom stepenu, što je takode protivno svetskom pravnom standardu,¹⁸ te pravnosnažnost nastupa kad Savezni sud odbije tužbu organizacije za osiguranje na rešenje o oduzimanju dozvole za rad. Upravo, pravnosnažnost navedene presude Saveznog suda jeste momenat definitivnog završetka prve polovine prestanka rada organizacije za osiguranje, a eventualno ukidanje rešenja saveznog ministarstva vraća upravnu stvar u upravni postupak. Najzad, uspeh tužbe u upravnom sporu pred Saveznim sudom u vidu poništenja rešenja saveznog ministarstva znači neuspeh prethodnog upravnog postupka o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje.

¹⁴ Presuda Saveznog suda Us br. 21/2000 od 22.06.2001. god.

¹⁵ Prof. dr Zoran R. Tomić: Pravo na pravni lek protiv državno-upravne samovolje, *Pravni život* br. 9/1995, str. 693-705.

¹⁶ Član 2 tačka 3 podtačka a) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, ratifikovan zakonom objavljenim u "Službenom listu SFRJ", br. 7/1971.

¹⁷ Dr Jasna Pak: Spisak važećih direktiva EUZ/EU koje se odnose na delatnost osiguranja, *Revija za pravo osiguranja* br. 1/2002, str. 97-98.

¹⁸ Član 2 tačka 3 podtačka b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, ratifikovan zakonom objavljenim u "Službenom listu SFRJ", br. 7/1971.



3 LIKVIDACIJA ORGANIZACIJE ZA OSIGURANJE

Kad konačno rešenje saveznog ministarstva o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje postane izvršno, tad se stiču uslovi za završnu fazu prestanka rada organizacije za osiguranje – postupak likvidacije. Postupak likvidacije regulisan je republičkim zakonima o vanparničnom postupku, a za postupak likvidacije organizacije za osiguranje relevantni su još Zakon o likvidaciji i Zakon o osiguranju. Poslednjih deceniju i po navedeni propisi su trpeli brojne promene, a danas je nesporno da je savezno ministarstvo isključivo nadležno da pokrene postupak likvidacije po prethodno oduzetoj dozvoli za rad, kao i da se radi o imperativnom propisu Zakona o osiguranju čim to rešenje o oduzimanju dozvole za rad postane izvršno.

3.1. Ovlašćenje za pokretanje postupka likvidacije je pretrpelo promene od donošenja Zakona o likvidaciji iz 1989. godine do donošenja novele Zakona o osiguranju iz 1999. god. Naime, Zakon o likvidaciji je dva puta noveliran od 1989. godine, ali je tek druga novela iz 1996. god. značajnija. Načelno, ima mišljenja¹⁹ da je prvi put u nas posle Drugog svetskog rata materija ovog zakona regulisana na liberalniji i moderniji način. Od donošenja Zakona o likvidaciji iz 1989. godine do donošenja njegove novele iz 1996. godine ili još preciznije do donošenja Zakona o osiguranju ovlašćenje za pokretanje postupka likvidacije organizacije za osiguranje imala je SDK²⁰. Očigledno u tom periodu SDK je imala funkciju državnog organa.

Sa stupanjem na snagu druge novele Zakona o likvidaciji 29.06.1996. god. pored SDK, ovlašćenje da pokrene postupak likvidacije svakog privrednog subjekta, pa i organizacije za osiguranje, stekao je – nadležni savezni organ. Par dana docnije, tj. 06. 07.1996. godine stupio je na snagu Zakon o osiguranju, a prestao je da važi stari zakon u kome je stajalo ovlašćenje SDK za pokretanje postupka likvidacije organizacije za osiguranje. Ovlašćenje za pokretanje postupka likvidacije Zakon o osiguranju poverio je takođe – nadležnom saveznom organu. I u opštem pravnom reži-

mu likvidacije, Zakonu o likvidaciji, i u posebnom pravnom režimu likvidacije za organizacije za osiguranje figurira isti nosilac ovlašćenja. Otuda, u upravnoj i pravosudnoj javnosti otvoreno je pitanje šta je Zakon o osiguranju imao u vidu pod tim terminom.

Logika Ustava SRJ iz 1992. god. znala je za termin savezni organ, ali i za termin – organi SRJ – što je bio naziv posebnog odeljka sa koncentracijom prava, obaveza i odgovornosti svakog od organa SRJ u njemu. Pod organima SRJ podrazumevaju se Savezna skupština, predsednik Republike, Savezna vlada, Savezni sud, Savezni državni tužilac i Narodna banka Jugoslavije. Drugim rečima, pitanje je bilo da li je nadležni savezni organ neki od nabrojanih organa SRJ, eventualno Savezna vlada ili se imalo u vidu neko savezno ministarstvo, što je valjalo izrekom i normirati u Zakonu o osiguranju, ako se to htelo pod tim terminom. Istine radi, Zakon o osiguranju iz 1996. godine nije bio jedini zakon sa upotrebom sličnog nejasnog termina. Posle 1992. godine donet je veliki broj saveznih zakona u kojima nije bilo opredeljeno izričito šta je čija nadležnost. Namera takve normative tehnike je bila da zakonodavac ne ometa Saveznu vladu u donošenju podzakonskih propisa o uspostavljanju onakve ili ovakve organizacije državne uprave. Značenje spornog termina u Zakonu o osiguranju rešeno je posle tri godine novelom tog zakona koja je stupila na snagu 19.08.1999. godine. Tom novelom sporni termin – nadležni savezni organ – zamenjen je korisćnim terminom u ovom radu – savezno ministarstvo. Tek od tada savezno ministarstvo je steklo čvrst zakonski oslonac za podnošenje predloga za pokretanje postupka prema organizaciji za osiguranje u Zakonu o osiguranju, kao posebnom pravnom režimu, u odnosu na Zakon o likvidaciji, kao opštem pravnom režimu.

3.2. Pravni osnov za podnošenje predloga za pokretanje postupka likvidacije je važno opredeljenje za ovu temu. Savezno ministarstvo na osnovu imperativnog propisa člana 119 Zakona o osiguranju u vezi sa članom 154 Zakona o likvidaciji podnosi obavezan predlog čim njegovo rešenje o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje postane konačno i izvršno. Međutim, u Zakonu o osiguranju ima i drugih pravnih osnova za pokretanje postupka likvidacije, ali savezno ministarstvo ni iz jednog od njih nije obavezno da taj predlog podnese.

U grupi pravnih osnova iz kojih savezno ministarstvo nije obavezno da taj predlog podnese nalazi se član 130 Zakona o osiguranju. U tom propisu pre-

¹⁹ Doc. dr Vladimir Čolović: Uticaj strane odluke o otvaranju stečajnog postupka na otvaranje stečajnog postupka u domaćoj zemlji, *Pravni život* br. 11/2002, str. 213 – 227.

²⁰ Zakon o osnovama sistema osiguranja imovine i lica ("Službeni list SFRJ", 17/90 i 92/90 i "Službeni list SRJ" br. 31/93).



dviđeni su pravni osnovi za podnošenje predloga za pokretanje postupka likvidacije za različite podnosiocce, kao i za istovremeno podnošenje predloga za pokretanje postupka stečaja. Pravni osnovi iz člana 130 Zakona o osiguranju stoje izvan kruga razmatranja ove teme.

Prema tome, pravni osnov iz člana 119 Zakona o osiguranju u vezi sa članom 154 Zakona o likvidaciji ostaje isključivi pravni osnov za svrhu ove teme, jer obaveznom podnošenju predloga trgovinskom sudu prethodi rešenje saveznog ministarstva o oduzetoj dozvoli za rad organizaciji za osiguranje. Ovo i stoga što vremenski paralelno sa postupkom likvidacije pred trgovinskim sudom teče drugi postupak upravni spor pred Saveznim sudom o istoj stvari.

3.3. Pravno uređenje predloga za pokretanja postupka likvidacije jeste ovlašćenje svakog suda, pa i trgovinskog suda u ovom postupku, da ispita da li je podnesak podnet od ovlašćenog lica, organa ili organizacije i da li podnesak ispunjava, odnosno sadrži sve što je u tom postupku predviđeno, odnosno sve što treba da sadrži.

Postupak likvidacije je vanparnični postupak statusnog karaktera, pa sud prilikom donošenja rešenja o otvaranju postupka likvidacije utvrđuje iznos koji podnosilac predloga treba da predujmi na račun suda, na ime troškova objavljivanja rešenja u "Službenom listu SRJ", na ime troškova veštačenja i sl. Ako podnosilac predloga za pokretanje postupka likvidacije ne uplati iznos nekog od navedenih troškova, sud će rešenjem odbaciti predlog i time sankcionisati propust pravno neurednog predlagača. Savezno ministarstvo je pred trgovinskim sudom u ovom vanparničnom postupku upodobljeno svakom drugom podnosiocu predloga, što se pokazalo u sudskoj praksi rešenjima o odbacivanju predloga, jedanput što nije uplaćen predujam troškova za objavljivanje rešenja u "Službenom listu SRJ",²¹ a drugi put što nije uplaćen predujam troškova za isto takvo objavljivanje i istovremeno za troškove veštačenja.²² Protiv rešenja o odbacivanju predloga prvostepenog privrednog, a danas trgovinskog suda, žalba se može izjavljivati višoj sudskoj instanci, pa je to bio pravni put saveznog ministarstva da sanira izložene situacije.

Medu pitanjima pravnog uređenja predloga za pokretanje postupka likvidacije jedno vreme je bilo aktuelno pitanje zastupanja saveznog ministarstva pred trgovinskim sudom. Medu brojnim predlozima za pokretanje postupka likvidacije bilo je i predloga kod kojih uz predlog nije dostavljen neki od dokumenata, pa je docnije dokument morao da se dostavi po zahtevu suda. Bilo je i predloga gde o roku nije uplaćen od suda zahtevani predujam troškova postupka. Pred Savezno javno pravobranilaštvo postavljan je zahtev da zastupa podneti predlog pred trgovinskim sudom i da putem zastupanja pravno uredi podneti predlog otklanjajući pojedine od navedenih nedostataka. Spor je okončan unutar izvršne vlasti u federaciji, na taj način što je odlučeno da Savezno javno pravobranilaštvo nije bilo nadležno da zastupa savezno ministarstvo u postupku likvidacije.

Pri razrešenju izloženog spora bilo je odlučujuće da je postupak likvidacije po svojoj pravnoj prirodi vanparnični postupak statusnog karaktera i da savezno ministarstvo podnošenjem predloga trgovinskom sudu stiče svojstvo učesnika tog postupka. Savezno ministarstvo kao učesnik tog postupka do određenog momenta može da odustane od svog predloga, a ako to ne učini do propisom određenog momenta, svaki vanparnični postupak teče dalje po službenoj dužnosti. To znači da sud pazi po službenoj dužnosti ko od učesnika pristupa ročištu. To važi kako za savezno ministarstvo kao predlagača postupka, tako i za svakog drugog učesnika postupka. Pazeći po službenoj dužnosti na učešće učesnika u postupku sud, ne bi dozvolio da učesnika u postupku, savezno ministarstvo, zameni Savezno javno pravobranilaštvo u ma kom trenutku i iz ma kog razloga. Pored toga, postupak likvidacije nije imovinsko - pravni spor federacije, pa izvan te nadležnosti Savezno javno pravobranilaštvo nije bilo ovlašćeno ni da prihvati kakvu drugu nadležnost u zastupanju. Pošto u postupku likvidacije nije dozvoljen povraćaj u pređašnje stanje, ni revizija, sva napred izložena pitanja oko pravnog uređenja predloga za pokretanje postupka likvidacije produžavala su vreme trajanja postupka, ali su i svedočanstvo početnih teškoća kod prestanka rada organizacije za osiguranje.

3.4. Sadržinski predlog za pokretanje postupka likvidacije, koji je do sada podnosilo savezno ministarstvo, zasniavan je, po pravilu, na dva dokaza. Prvi dokaz je više potencijalni dokaz, a čine ga finansijski dokumenti o organizaciji za osiguranje. U stvari, prvi i jedini dokaz jeste samo rešenje saveznog minis-

²¹ Rešenje Privrednog suda u Beogradu P. br. L. 583/97 od 22.10.1997 god.

²² Rešenje Privrednog suda u Nišu XII L.132/97 od 03.12.1997. god.



tatstva o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje. Uvidom u spise kod trgovinskog suda bilo je moguće da se zapazi da u podnetim predlozima za pokretanje postupka likvidacije nema izgrađene forme. S obzirom na dosadašnju modernizaciju Zakona o likvidaciji, a naročito liberalizaciju kruga potencijalnih pokretača postupka likvidacije u članu 154 tog zakona, valjalo bi propisati formu predloga za pokretanje postupka likvidacije. Drugim rečima, bilo bi poželjno propisom u tom predlogu razlučiti obrazloženje od samog predloga, čime će obrazloženje tog predloga dobiti na važnosti.



Među pregledanim predlozima za pokretanje postupka likvidacije ima dosta onih, koji su zasnovani na članu 130 stav 2 Zakona o osiguranju u vezi sa članom 154 Zakona o likvidaciji. Iako je opredeljenje ovog rada da se ne ulazi u analizu člana 130 Zakona o osiguranju, dejstvo člana 154 Zakona o likvidaciji zahteva da se posebno ukaže na jednu pojavu. U pregledanim predlozima za pokretanje postupka likvidacije često su pominjana dokumenta tipa - informacija ZOP NBJ o izvršenoj kontroli - sa pravnim osnovom u Zakonu o platnom prometu. Ova vrsta dokumenta, informacije, u praksi je više težila uopštavanju, a manje je konkretizovala finansijske podatke i stanje kontrolisane organizacije za osiguranje. U međuvremenu ukinut je ZOP NBJ, tako da je ova vrsta dokumenata, kao dokaza, od 01.01.2003. god. otišla u prošlost. Preostaje da se u predlozima ubuduće kao dokazi ponude izveštaji revizora i aktuara, a sve to na osnovu člana 119 Zakona o osiguranju u vezi sa članom 154 Zakona o likvidaciji.

Iz prikaza sadržine posmatranih sudskih spisa u odnosu na predlog za pokretanje postupka likvidacije očigledno je da je jedini stvarni materijalni dokaz bio - rešenje o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje. Na tom dokazu opstaje ili pada upravni postupak i upravni spor, odnosno likvidacioni postupak.

3.5. Pravno neizbežan sudar dva sudska postupka o istoj stvari nastupa kada se završi postupak likvidacije organizacije za osiguranje time što je trgovinski sud doneo rešenje o zaključenju postupka likvidacije i što se po pravnosnažnosti tog rešenja određuje brisanje organizacije za osiguranje iz registra privrednih subjekata kod tog istog suda. Vrlo često, prvostepeni trgovinski sud rešenjem otvara likvidacioni postupak, odluči da ga ne sprovede i u istom rešenju zaključi postupak likvidacije, što povlači za sobom brisanje organizacije za osiguranje iz registra kod tog suda. Dakle, putem postupka likvidacije relativno brzo nastupa ne samo druga polovina pravnog puta prestanka rada, nego i sama smrt organizacije za osiguranje.

Do pravno neizbežnog sudara dolazi između, s jedne strane, pravnosnažno završenog likvidacionog postupka prema organizaciji za osiguranje i, s druge strane, presude Saveznog suda, kojom je uvažena tužba organizacije za osiguranje a upravna stvar je vraćena donosiocu rešenja o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje. Pravno neizbežan sudar još većih razmera dogodio bi se kada bi presuda Saveznog suda iz upravnog spora poništila rešenje o oduzimanju dozvole za rad organizacije za osiguranje, a paralelno likvidacioni postupak bi bio pravnosnažno završen i ista organizacija za osiguranje je brisana iz registra privrednih subjekata.

Tokom 2002. godine pravno neizbežan sudar dva sudska postupka o istoj stvari dogodio se u oblasti jugoslovenskog bankarskog prava. U odnosu na opšti pravni režim Zakona o likvidaciji, poseban pozitivno - pravni režim u oblasti bankarskog prava predviđao je pravo NBJ da konačno rešava u upravnom postupku o oduzimanju dozvole za rad poslovnoj banci. Takođe, prema tom posebnom pravnom režimu NBJ je bila ovlašćena da donosi rešenje o likvidaciji poslovne banke, ali u daljem roku od sedam dana trgovinski sud je bio dužan da započne dalji postupak likvidacije. Rezultat je da je vrlo brzo dolazilo do zaključenja postupka likvidacije na podlozi oba rešenja istog donosioca. Pošto je rešenjem trgovinskog suda bio zaključen likvidacioni postupak nad jednom poslovnom bankom, Savezni sud je presudom u upravnom sporu poništio rešenje o oduzimanju dozvole za rad poslovnoj banci i upravnu stvar vratio NBJ na sam početak. Žestina političkog sukoba u sredstvima javnog informisanja, do koga je došlo između guvernera NBJ i Saveznog suda, ne spada u okvir ovog rada.



U okvir ovog rada spada diskusija u pravničkoj, a naročito bankarsko – pravnoj²³ i pravosudnoj javnosti²⁴. Do sada navedena pravnička javnost nije našla način da se razreši pravno neizbežan sudar dva sudska postupka o istoj stvari pred sudskom vlašću.

Pravno neizbežan sudar dva sudska postupka u upravnoj stvari – uslovima prestanka rada organizacije za osiguranje - ne treba tražiti u okviru sudske vlasti. Legitimno razrešenje pravno neizbežnog sudara dva sudska postupka u istoj upravnoj stvari treba tražiti u noveliranju jednog broja zakona.

4. ZAKLJUČAK

4.1. U fazi kontrole poslovanja organizacija za osiguranje potrebno je novelirati Zakon o osiguranju imovine i lica.

Potrebno je da se ojača pravni institut aktuar na taj način što bi ovlašćeni aktuar podnosio izveštaj o radu sa organizacijom za osiguranje i što bi u strukturi tog izveštaja prvi deo činilo mišljenje ili obrazloženje, a drugi deo bi sadržao nalaz ili završni zaključak o nadenom stanju.

4.2. Kao i mnogi savezni zakoni doneti posle Ustava SRJ od 1992. godine i Zakon o osiguranju imovine i lica ne predviđa pravo na pravni lek, žalbu, protiv rešenja o nedavanju dozvole za rad i protiv rešenja o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje.

Pravo na pravni lek, odnosno žalbu protiv prvostepenog upravnog organa za drugostepeni upravni organ jeste svetski pravni standard.

Predlaže se noveliranje Zakona o osiguranju imovine i lica najmanje u meri da se dozvoli pravo na žalbu protiv rešenja o davanju dozvole za rad i protiv rešenja o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje kod drugostepenog upravnog organa.

4.3. Poželjno je da se novelira Zakon o osiguranju imovine i lica u tom smislu što se donosiocu rešenja o oduzimanju dozvole za rad ne dozvoljava podnošenje predloga za pokretanje postupka likvidacije organizacije za osiguranje sve dotle dok se o tom rešenju pravnosnažno ne završi upravni postupak ili pak upravni spor.

Konačnost i izvršnost rešenja o oduzimanju dozvole za rad organizaciji za osiguranje ne garantuje donosiocu upravne stvari da će ona kao takva dalje opstati u upravnom sporu ili likvidacionom postupku.

Cilj ove novele bi bio da se izbegne pravno neizbežan sudar sudskih postupaka u istoj upravnoj stvari. Ovaj cilj je moguće regulisati na nekoliko načina u jednom ili više zakona.

²³ Dr Zoran Jelić: Likvidacija banaka u pozitivnom zakonodavstvu i pravnoj praksi (Osvrt na slučaj JIK banke a.d. Beograd), *Ekonomika* br. 7 – 8 /2000, str. 169 –173; Milan Đorđević: Stečaj četiri velike banke kao posledica neuspele prethodne sanacije, *Pravni život* br. 11/2002, str. 765 – 775; Dr Zoran Jelić: Kontrola banaka i vladavina prava, *Pravni život* br. 11/2002, str. 743 – 755.

²⁴ Društvo sudija Srbije i Vrhovni sud Srbije: Stečajni postupak u funkciji reorganizacije banaka (Prikaz diskusije na tu temu), *Sudska praksa trgovinskih sudova* br. 1/2002, str. 117 – 124; Slobodan Spasić: Uticaj presude Saveznog suda o poništenju rešenja NBJ o oduzimanju dozvole i rešenja o likvidaciji banke na započete postupke likvidacije banke, *Sudska praksa trgovinskih sudova* br. 3/2002, str. 147 –152.