

Mr Slobodan Ilijić*

REGULISANI I NEREGULISANI OBLICI UPRAVNOG NADZORA U OBLASTI OSIGURANJA IMOVINE I LICA U SRJ

1 Uvod

Jula 2002. godine navršava se šest godina od stupanja na snagu Zakona o osiguranju imovine i lica ("Službeni list SRJ", br. 30/96, 57/98, 53/99 i 55/99) (u daljem tekstu: Zakon). Protekli period omogućava da se pokuša sa sagledavanjem regulisanih i neregulisanih oblika upravnog nadzora u Zakonu, kao vidu državne intervencije na tržištu osiguranja imovine i lica u SRJ.

2 Prethodno pravno pitanje

Da bi moglo da se pristupi pravnom sagledavanju oblika upravnog nadzora mora se prethodno, uvidom u Zakon, osvetliti postojanje terminoloških razlika između zakonskih termina kontrole i nadzora. Naime, šesta glava Zakona nosi naslov - Kontrola poslovanja organizacija za osiguranje - i u njoj se nalaze tri odeljka. Prvi odeljak nosi naslov - Nadzor nad poslovanjem - drugi odeljak ima naziv - Aktuarstvo - a iznad trećeg odeljka stoji naziv - Revizija.

Kontrola poslovanja organizacija za osiguranje u Zakonu je postavljena tako da se odvija u tri pravca. Aktuarstvo¹ i revizija² javljaju se kao dva različita vida spoljne i stručne kontrole nad organizacijama za osiguranje u Zakonu. Iako su poslovi aktuarske i revizorske struke relativno samostalno regulisani u Zakonu, subjekt upravnog nadzora - država putem saveznog ministarstva nadležnog za finansije - vrši

upravni nadzor nad realizacijom aktuarskih i revizijskih poslova nad organizacijama za osiguranje. O tim regulisanim oblicima upravnog nadzora u odnosu na aktuarske i revizorske poslove neće biti detaljnijih razmatranja u narednim redovima ovog napisa. Dakle, kroz odeljke o aktuarstvu i reviziji može se zapaziti da je termin kontrola Zakon koristio u značenju spoljnog i stručnog nadzora nad organizacijama za osiguranje, ali je i u te specijalizovane vidove nadzora ugradio upravni nadzor, što je bio jedan od osnova da se upravni nadzor razluči od kontrole.

Za razliku od odeljaka o aktuarstvu i o reviziji, šesta glava Zakona obuhvata i jedan poseban odeljak o oblicima upravnog nadzora nad organizacijama za osiguranje i za ovaj odeljak važi da država, putem saveznog ministarstva nadležnog za finansije, vrši spoljni i stručni nadzor nad organizacijama za osiguranje, ali je taj nadzor direktan i vrši se pravno regulisanim oblicima upravnog nadzora. Dakle, kod odeljaka o aktuarstvu i o reviziji uloga države je, putem saveznog ministarstva nadležnog za finansije, indirektna i tehnička. Uz uspostavljanje jasnih razlika u sadržaju između pravnih i tehničkih vidova upravnog nadzora države nad organizacijama za osiguranje, preostala je još samo politička kontrola države nad organizacijama za osiguranje.

Usled vremenski dugog perioda jedinstva vlasti u nas u XX veku, razvilo se zakonodavstvo o intervenciji u privredi ili o političkoj kontroli države nad tržištem. Pod tim uticajem, upravno-pravna nauka³ izgradila je stav da se kontrola države nad privredom odvija u tri relativno samostalne faze. Prvu fazu bi sačinjavalo upoređivanje normativnog i stvarnog, dok bi druga faza obuhvatila konstataciju o tome šta je od normativnog ostvareno uz ocenu šta jeste, odnosno šta nije ostvareno. Treća faza političke kontrole države nad privredom sastojala bi se od intervencije, ako bi ishod druge faze bio negativan. Ovaj stav nauke preveden na svakodnevni zakonodavno pravni rečnik značio bi da se putem zakona ili noveliranja zakona u parlamentu ili aktiviranjem ovlašćenja vlade ili državne uprave donosi podzakonski propis, a sve to iz domena treće faze intervencije u privredi. U ovom smislu Zakon je koncipirao šestu glavu pod navedenim nazivom. Faze poli-

* Savetnik u generalnom sekretarijatu Savezne vlade

¹ Aktuarska matematika, Ekonomski leksikon, Beograd, Savremena administracija, 1975, strana 21; Rečnik poslovnih izraza: Aktuar, Beograd, Privredno-finansijski vodič, 1975, strana 9.

² Revizija poslovanja, Ekonomski leksikon, Beograd, Savremena administracija, 1975, str. 1175-1176; Prof.dr Stevan Kukoleča: Revizija, Organizaciono poslovni leksikon, Beograd, Zavod za ekonomske ekspertize, 1990, strana 1319; Rečnik poslovnih izraza: Revizija, Beograd, Privredno-finansijski vodič, 1975, strana 203

³ Zoran R. Tomić: Upravno pravo, sistem treće novelirano i prošireno izdanje, Beograd, Javno preduzeće Službeni list SRJ, 1998, str. 72-73

nčke kontrole države nad privredom, uključujući i organizacije za osiguranje, predstavljaju operativnost stručni rad zakonodavne ili izvršne vlasti, te kao takve nisu deo upravnog nadzora. Navedene faze političke kontrole države znatno se razlikuju od pravno regulisanih oblika upravnog nadzora, pa iz tih razloga u smislu Zakona stoje znatne terminološke razlike između kontrole i nadzora. Stoga, ovaj rad nema interesa za političku kontrolu države nad organizacijama za osiguranje, odnosno ima interesa samo za pravno tumačenje i prikazivanje oblika upravnog nadzora.

3 Oblici upravnog nadzora

Po svom poreklu, nadzor u pravu⁴ podrazumeva utvrđivanje da li je određeno ponašanje u skladu sa normama koje ga regulišu i ako nije u skladu sa tim normama, primenjuju se sankcije. Utvrđivanje da li je određeno ponašanje u skladu sa pravnim normama koje ga regulišu ili nije u skladu sa tim normama, stvar je posebne delatnosti države od strane njenih organa.

Oblici upravnog nadzora, onako kako su normativno izraženi u Zakonu, mogu da se podvedu pod napred izloženi opšti pojam nadzora u pravu. Stoga, biće najpre izloženi regulisani, a zatim neregulisani oblici upravnog nadzora prema organizacijama za osiguranje. U svakom slučaju, subjekt nadzora je država putem saveznog ministarstva nadležnog za finansije, a objekt nadzora je konkretna organizacija za osiguranje.

Naša pravna doktrina upravnog nadzora, iz perioda sedamdesetih godina XX veka⁵, smatrala je da se upravni nadzor sastoji iz nadzora nad zakonitošću akata ili/i iz nadzora nad celishodnošću akata. Kad bi se tadašnja doktrina primenila na današnje pozitivno pravo, kod Zakona ne bi bilo dileme - ili/i - već bi bilo nesumnjivo da upravni nadzor nad organizacijama za osiguranje predviđa oba ova oblika. Iz upravno pravne nauke⁶ je nesporno da nadzor nad zakonitošću akta podrazumeva proveru da li je nadzirani objekt povredio zakon, drugi propis ili opšti akt, kao i što je nesporno da nadzor nad celish-

hodnošću akta podrazumeva izbor najoptimalnijeg rešenja između više mogućih rešenja sadržanih u zakonu, drugom propisu ili opštem aktu, na sve okolnosti konkretnog slučaja. Zakon je regulisao svaki od ova dva oblika upravnog nadzora, pa se oni prikazuju kroz primere.

Za primer odredbe o nadzoru nad zakonitošću akta organizacije za osiguranje može se navesti upravno ovlašćenje iz člana 127. stav 2. Zakona. Tim propisom je ovlašćeno savezno ministarstvo nadležno za finansije, tj. subjekt nadzora, da u upravnom postupku donese rešenje kojim se nalaže organizaciji za osiguranje, tj. objektu nadzora, šta da uradi, a po tom rešenju objekt nadzora je dužan da uradi ono što je naloženo tim rešenjem, odnosno objekt nadzora je dužan da ga izvrši. To rešenje je konačno. Ako je objekt nadzora eventualno nezadovoljan rešenjem subjekta nadzora, objektu nadzora stoji mogućnost da tužbom u upravnom sporu podvrgne kontroli rad subjekta nadzora. Međutim, ako objekt nadzora ne izvrši konačno rešenje doneto po osnovu člana 127. stav 2. Zakona, subjekt nadzora može protiv objekta nadzora da pribegne sprovođenju dveju vrsta sankcija, blažoj ili strožijoj za taj objekat nadzora. Blaža sankcija je predviđena u članu 147. tačka 16. Zakona. Tim propisom je predviđeno da se objekt nadzora i odgovorno lice kod tog objekta nadzora može da kazni za privredni prestup, ako ne postupi po rešenju subjekta nadzora donetog po osnovu člana 127. stav 2. Zakona. To znači da će protiv objekta nadzora subjekt nadzora podneti prijavu za privredni prestup nadležnom javnom tužiocu sa odgovarajućim činjeničnim i dokaznim materijalom, a javni tužilac odlučuje o podnošenju optužnog predloga sudu. Druga stroga sankcija za nepostupanje po nalogu iz konačnog rešenja donetog na osnovu člana 127. stav 2. Zakona je pravo subjekta nadzora iz člana 117. tačka 1. Zakona da oduzme dozvolu za rad objektu nadzora. Valja zapaziti da je član 117. tačka 1. Zakona propis, koji predviđa fakultativno pravo subjekta nadzora da oduzme dozvolu za rad objektu nadzora, čime se ovaj propis razlikuje od drugih odredaba Zakona u kojima je predviđeno obligatorno pravo subjekta nadzora da oduzme dozvolu za rad objektu nadzora, ako su se stekli uslovi za to. Iz citiranih odredaba Zakona i iz izloženih primera može se zaključiti da je nadzor nad zakonitošću akta objekta nadzora regulisani oblik upravnog nadzora.

⁴ Nadzor, Pravna enciklopedija, Beograd, Savremena administracija, 1979, s. 735

⁵ Isto, s. 735.

⁶ Zoran R. Tomić: isto, s. 74.

Za primer odredbe o nadzoru nad celishodnošću rada akta organizacije za osiguranje, objekta nadzora, može se opet uzeti upravno pravno ovlašćenje subjekta nadzora iz člana 127. stav 2 u vezi sa stavom 1. tog člana i drugim odredbama Zakona. Naime, u stavu 1. člana 127. Zakona predviđeno je nekoliko solucija. Stavom 1. člana 127. Zakona je predviđeno da se subjekt nadzora može da saglasi sa mišljenjem aktuara ili pak da se saglasi sa izveštajem revizora o obavljenoj reviziji, ali subjekt nadzora može da zauzme i treći stav, koji je drukčiji od oba ova stava o istoj stvari. Pošto o izboru svoje solucije subjekt nadzora zauzme stav 1 o njemu obavesti objekta nadzora u smislu izričite odredbe stava 1. člana 127. Zakona, subjekt nadzora doneće konačno rešenje po osnovu člana 127. stav 2. Zakona u zavisnosti i od odgovora objekta nadzora. Tim rešenjem konačno se nalaže objektu nadzora šta da čini u odnosu na mišljenje aktuara ili u odnosu na izveštaj o obavljenoj reviziji ili se pak nalaže delimično ili potpuno korigovanje ovog mišljenja, odnosno ovog izveštaja u pravcu i na način koji utvrdi subjekt nadzora kao svoj stav. Koja će od tri solucije iz stava 1. ovog člana naći mesta u izreci rešenja subjekta nadzora zavisi od svih izloženih okolnosti slučaja. Iz primera može se zaključiti da je Zakon regulisao i nadzor nad celishodnošću akta objekta nadzora.

Pored navedena dva regulisana oblika upravnog nadzora u Zakonu, savremena pravna doktrina upravnog nadzora⁷ stavlja u prvi plan mnoštvo nadzornih ovlašćenja u korist organa državne uprave nad nedržavnim kolektivitetima u vezi sa njihovim poslovima javnog karaktera. To mnoštvo čini skupinu upravno kontrolnih procesa nad neautoritativnim aktivnostima tih kolektiviteta. U okviru skupine upravno kontrolnih procesa, ova doktrina stavlja težište, između navedenih nadzornih ovlašćenja organa državne uprave, na obavljene inspeksijskih poslova.

Ovim radom ne vrši se popis svih oblika upravnog nadzora, ali se ne smeju izostaviti drugi važni i regulisani oblici upravnog nadzora iz Zakona, baš kao što ova doktrina upravnog nadzora ukazuje da inspeksijski nadzor predstavlja težišni oblik svakog upravnog nadzora.

Savremena pravna doktrina upravnog nadzora⁸ punu pažnju poldanja i samoj strukturi upravnog nadzora. U pogledu strukture istaknuti su sledeći oblici upravnog nadzora, i to: (1) nadzor nad zakonitošću rada; (2) nadzor nad zakonitošću akata; (3) inspeksijski nadzor. Po ovoj doktrini, slično prethodnoj, smatra se da inspeksijski nadzor izražava sve materijalne i sadržinske attribute, sve metode i ovlašćenja, koji su svojstveni upravnom nadzoru, dok nadzor nad zakonitošću rada i nadzor nad zakonitošću akata ne izražavaju sve te attribute, metode i ovlašćenja, koji su svojstveni upravnom nadzoru.

Skraćeni prikaz naše doktrine upravnog nadzora ukazuje na punu saglasnost upravno-pravne nauke da inspeksijski nadzor predstavlja težišni oblik upravnog nadzora. Međutim, upravo taj oblik upravnog nadzora nije regulisan Zakonom, čime se otvara pitanje izvršavanja Zakona.

Nadzor nad zakonitošću rada objekta nadzora ima nekoliko karakteristika u Zakonu. Jednu od prvih karakteristika ovog oblika nadzora nad radom objekta nadzora čini praćenje stanja u oblasti⁹, konkretno, praćenje stanja u svim organizacijama za osiguranje. Zakon sadrži brojne odredbe iz kojih subjekt nadzora crpi sliku stanja na tržištu osiguranja imovine i lica u SRJ. Primera radi, članom 114. Zakona predviđeni su po sadržini dokumenti, podaci i druga dokumentacija, koje su objekti nadzora dužni da redovno podnose subjektu nadzora i što je osobito važno, propisani su krajnji rokovi do kojih su objekti nadzora dužni u toku poslovne godine da podnesu predviđene dokumente, podatke i drugu dokumentaciju. Najzad, u stavu 4. toga člana Zakona rezervisano je pravo subjekta nadzora da utvrdi da li konkretan objekt nadzora posluje u skladu sa Zakonom i propisima donetim na osnovu njega, a sve to na osnovu dostavljenih dokumenata, podataka i dokumentacije iz prethodna tri stava toga člana. Drukčije rečeno, član 114. Zakona ne predviđa upravno ovlašćenje subjekta nadzora da u upravnom postupku donese rešenje o tome da li konkretan objekt nadzora posluje ili ne posluje u skladu sa Zakonom i propisima donetim na osnovu njega. U nedostatku tog i takvog upravnog ovlašćenja na ovom

⁸ Milan Vlatković: Upravni nadzor u pravnom sistemu Republike Srbije, Beograd, "Službeni glasnik", sa p.o., 1997, s. 24 i 245-246

⁹ Isto, s. 25 i 240-241

⁷ Isto, s. 84

mestu u Zakonu ogleda se razlika između nadzora nad zakonitošću rada i nadzora nad zakonitošću akta objekta nadzora, te očigledno član 114. Zakona pripada odredbama o nadzoru nad zakonitošću rada, kao regulisanom obliku upravnog nadzora.

Ima i drugih karakteristika odredaba o nadzoru nad zakonitošću rada u Zakonu. Jedna od njih je predlagačko-inicijativna karakteristika ovog oblika nadzora. Ima puno odredaba u Zakonu, koje se mogu uzeti za primer ove karakteristike. U članu 93. Zakona nalaze se svakom licu koje se sa vozilom strane registracije nalazi u zemlji da mora na granici SRJ da zaključi ugovor o osiguranju od automobilske odgovornosti sa domaćom organizacijom za osiguranje, koji važi za teritoriju SRJ, ako nema važanu međunarodnu ispravu ili drugi dokaz predviđen u članu 91. stav 1. Zakona. Drugi primer ove karakteristike tiče se svih objekata nadzora i važi za sve vrste osiguranja u SRJ. Naime članom 115. Zakona je predviđeno da na propisan način sve organizacije za osiguranje dostavljaju Udruženju osiguravajućih organizacija Jugoslavije¹⁰ statističke i druge podatke po grupama i vrstama osiguranja, radi izrade tehničkih osnova, tarifa premija i obavljanja drugih aktuarskih poslova. Interesantno je da je nedostavljanje ovih i ovakvih statističkih i drugih podataka po vrstama i grupama osiguranja na propisan način zaštićeno sankcijom u članu 147. tačka 15. Zakona, a sankcija je privredni prestup. Valja se, međutim, podsetiti da sankciju za privredni prestup izriče sud na podlozi optužnog akta javnog tužioca, čime je uloga subjekta nadzora i navedenog udruženja svedena na podnošenje prijave sa odgovarajućom dokumentacijom nadležnom javnom tužiocu. Subjekt nadzora je članom 147. tačka 15. Zakona posredno predočio svim objektima nadzora da primenjuju Zakon i odgovarajući podzakonski propis, a u protivnom mogu da budu podvrgnuti progono za privredni prestup ako ih prijave subjekt nadzora i navedeno udruženje. Čini se da bi bilo logičnije u ovom slučaju da se predvidi prekršajna umesto prestupne odgovornosti.

Nadzor nad zakonitošću rada obuhvata i niz drugih karakteristika, kao što je vršenje stručnog nadzora nad objektima nadzora, mada o uvođenju

stručnog nadzora u strukturi upravnog nadzora nema pune saglasnosti u našoj doktrini upravnog nadzora. Upravo citirane i druge odredbe Zakona iz domena nadzora nad zakonitošću rada objekata nadzora ukazale su na pravac u kome valja novelirati Zakon.

4 Inspeksijski nadzor de lege ferenda

Ne dovodeći u vezu saglasnost iz naše savremene doktrine upravnog nadzora o inspeksijskom nadzoru, kao optimalnom obliku upravnog nadzora, sa zakonodavno pravnim rešenjima iz prava osiguranja SRJ u Zakonu, vodeći komentator Zakona¹¹ ukazao je na potrebu vršenja što neposrednijeg nadzora nad objektom nadzora.

Stručno objašnjavajući domašaj odredaba člana 114. Zakona, preporučeno je u ovom komentaru Zakona subjektu nadzora da svojim neposrednim prisustvom kod objekta nadzora (u njegovim prostorijama) sprovede, po potrebi, nadzor nad poslovanjem. Radi se o propisu iz Zakona u kome su taksonomski navedeni akti poslovne politike i opšti akti, koje su svi objekti nadzora dužni da podnose subjektu nadzora, sa utvrđivanjem krajnjih rokova u kojima su objekti nadzora dužni da podnose te svoje godišnje akte subjektu nadzora. Konkretno, radi se o godišnjem računu, godišnjem izveštaju o poslovanju i desetak drugih važnih godišnjih opštih akata za ocenu o poslovanju. Zakonodavac je u članu 148a. Zakona zapretio svakom objektu nadzora u SRJ da će biti kažnjen za prekršaj ako ne dostavi neki od akata. Drukčije rečeno, ako objekt nadzora pojedini akt poslovanja ili pojedini opšti akt ne dostavi subjektu nadzora u roku od 15 dana od usvajanja ili najdavnije do 31. maja tekuće godine za prethodnu godinu, taj objekt nadzora podleže prekršaju. Valja napomenuti da je član 148a. Zakona postao pozitivan propis 19. avgusta 1999. godine, kada je stupila na snagu prva i jedina novela Zakona ili skoro tri godine po donošenju osnovnog teksta Zakona. Smisao ovog prekršaja je u tome da objekt nadzora može preventivno da bude kažnjen za prekršaj, što

¹⁰ Dr Jovan Slavnić, Osiguranje rizika prirodnih katastrofa, Pravni život br. 10/2001, s. 715-725

¹¹ Prof. dr Predrag Šulejić, prof. dr Ivica Janjavec, Dobrosav Ogrizović i Branko Rajačić: Komentar Zakona o osiguranju imovine i lica, Beograd, Dunav preving, preduzeće za preventivni inženjering i primenu tehničkih nauka u osiguranju, 1996, s. 217-219

predstavlja poslednju opomenu pred oduzimanje dozvole za rad.

Za razliku od člana 114. Zakona, komentator Zakona ukazao je posredno na potrebu vršenja neposrednijeg nadzora i uz član 113. Zakona. Dikcija tog propisa išla mu je na ruku, jer počinje rečima "Prilikom vršenja nadzora nad poslovanjem" objekta nadzora, subjekt nadzora "ima pravo uvida u opšta akta, akta poslovne politike i u poslovne knjige i može zahtevati objašnjenja i informacije koje smatra neophodnim". Međutim, ovako formulisani neposredniji način vršenja nadzora u korist subjekta nadzora nije rezultirao u noveli Zakona iz 1999. godine da se navedena dispozitivna norma zaštiti novom inkriminacijom prekršaja.

Objektivno, osnovna slabost sistema dozvole za rad objekta nadzora jeste činjenica da nadzor nad zakonitošću rada vremenski dugo traje pre nego što se donese odluka da se pribegne sankciji oduzimanju dozvole za rad objektu nadzora. Prateći stanje u oblasti osiguranja imovine i lica u SRJ, što je karakteristika nadzora nad zakonitošću rada, subjekt nadzora tek posle skoro više od godinu dana od nastanka uzroka, u najboljem slučaju, može da dođe u situaciju da odlučuje da li je objekt nadzora poslovao u skladu sa Zakonom. To je praktičan smisao člana 114. Zakona, po kome subjekt nadzora iz godišnjih akata poslovne politike i opštih akata konkretnog objekta nadzora može da izvede koliko toliko ekonomski pouzdan zaključak. Ovim se ne dira u pouzdanost mišljenja aktuara ni u verodostojnost izveštaja revizora, ali odluku o oduzimanju dozvole za rad donosi ipak subjekt nadzora.

Inspekcijски nadzor bi otklonio slabost sistema dozvole za rad, kao takvog, nezavisno od uslova i okolnosti na tržištu osiguranja imovine i lica pod kojim to tržište egzistira. Inspekcijски nadzor mogao bi da se organizuje trajno, kontinuirano i planirano, tako da se brzo na licu mesta proveriti poslovanje objekta nadzora, oceni njegovo ponašanje i postupanje prema osiguranicima i prema pozitivnim propisima i po potrebi primene zakonska ovlašćenja, radi usklađivanja njegovog pomaganja i poslovanja sa Zakonom i propisima donetim na osnovu njega. Inspekcijским nadzorom moglo bi efikasno da se zaustavi protivpravno ponašanje, na primer, donošenjem rešenja o toj i toj zabrani i sl. Međutim, subjekt nadzora i kad bi hteo nije ovlašćen da uvodi inspekcijски nadzor po svom nahođenju. Ustavni osnov za uvođenje svakog oblika upravnog nadzora u federaciji je

bio i ostao u članu 107. Ustava SRJ, što praktično znači da se u oblasti osiguranja imovine i lica inspekcijски nadzor može uvesti samo putem novele Zakona.

5 Prvostepeni prekršajni organ

Član 148a. Zakona, kojim je predviđen prekršaj za nedostavljanje dokumenata, podataka i druge dokumentacije o roku i na način predviđen u članu 114. Zakona nema ko da primenjuje redovno i službeno u saveznoj upravi i to prema ma kom objektu nadzora i odgovornom licu u tom objektu nadzora. Drugim rečima, Zakonom nije utvrđeno u kom saveznom organu uprave je konstituisan prvostepeni prekršajni organ, ni čija je nadležnost da utvrđuje prekršajnu odgovornost iz člana 148a. Zakona. Nadležnost drugostepenog prekršajnog organa za prekršaje određene saveznim propisima je regulisana i nesporna. Jedino je otvoreno pitanje nadležnosti prvostepenog prekršajnog organa i organa savezne uprave u kome je organizovan nadležni prvostepeni prekršajni organ za utvrđivanje prekršaja iz Zakona.

Članom 149. Zakona iz 1996. godine bila je predviđena odgovornost za prekršaj. Naime, tim propisom predviđena je odgovornost preduzetnika ili drugog pojedinca za radnje iz čl. 147. i 148. Zakona. Vodeći komentator Zakona¹² skrenuo je pažnju stručne javnosti na ograničenost primene ovih inkriminacija, ali nije ulazio u pitanje ko je stvarno nadležan da utvrđuje prekršajnu odgovornost i u tako smanjenoj nadležnosti prekršajne odgovornosti iz Zakona.

Notorna je činjenica da su inspekcijски organi i inspektor u praksi organizovani za izvršavanje određenih zakona i propisa donetih na osnovu zakona, što bi važilo kao princip i za inspekcijски nadzor kad bude utvrđen u Zakonu. Nadležnost je prva stvar o kojoj se pazi po službenoj dužnosti, ali se novela Zakona iz 1999. godine nije držala te maksime i nije predvidela konstituisanje, odnosno nadležnost Komisije za prekršaje saveznog ministarstva nadležnog za finansije ni za suženu nadležnost prekršaja iz čl. 147, 148, 148a i 149. Zakona.

Zakon o prekršajima kojima se povređuju savezni propisi ("Službeni list SFRJ", br. 4/77, 36/77, 20/82, 14/85, 74/87, 57/89, 3/90, 35/91 i "Služ-

¹² Isto, s. 263

beni list SRJ", br. 27/92, 50/93, 24/94, 28/96 i 64/2001) regulisao je niz opštih uslova odgovornosti za prekršaje, sankcije koje se propisuju za prekršaje određene saveznom propisima i uredio je prekršajni postupak koji vode savezni organi. Prvi deo tog procesnog zakona primenjuju i organi u federalnim jedinicama kada odlučuju o prekršajima kojima se povređuju savezni propisi. Drugi deo ovog zakona odnosi se na organe za vođenje prekršajnog postupka za prekršaje utvrđene saveznom propisima za čije su izvršenje odgovorni savezni organi uprave i kojim se obezbeđuje jedinstvo jugoslovenskog tržišta, kao i u drugim slučajevima. Taj zakon ne sadrži pravni osnov da se u pojedinom saveznom organu uprave konstituiše nadležnost odgovarajućeg prvostepenog prekršajnog organa, već je nužno pojedinim saveznom zakonom konstituisati pravo konkretnog saveznog organa uprave, odnosno saveznog ministarstva, u čijem se sastavu obrazuje prvostepeni prekršajni organ.

Mišljenje je potpisnika ovog rada da savezno ministarstvo nadležno za finansije ima u svom delokrugu izvršavanje Zakona i time obezbeđenje jedinstva jugoslovenskog tržišta osiguranja imovine i lica, te su se posle 1999. godine stekli svi potrebni opšti uslovi da se novelom Zakona predvidi obrazovanje komisije za prekršaj u tom ministarstvu, odnosno prvostepeni prekršajni organ, njegova nadležnost, organizacija i sastav. Bez takvih odredaba u noveli Zakona nema ni zakonskog osnova za obrazovanje te komisije u praksi i njen efektivan rad.

Ugradnjom ove odredbe u Zakon bilo bi omogućeno da se pred prvostepenim prekršajnim organom u tom ministarstvu utvrđuju prekršaji, koje je predvideo Zakon, a time bi se putem izricanja sankcija za prekršaj u većoj meri obezbedilo izvršavanje Zakona. Ugradnja ove odredbe u Zakon i višenje nadležnosti prvostepenog prekršajnog organa ne spada u oblik upravnog nadzora, ali u neregulisani oblik upravnog nadzora spada predlagačko-inicijativna karakteristika nadzora nad zakonitošću rada. Konačno, iz nadzora nad zakonitošću rada proistekao je i predlog o noveliranju Zakona u pravcu inspekcijskih poslova, a upravo iz inspekcijskog nadzora pri subjektu nadzora bi proisticale prekršajne prijave za nadležnost ovog prvostepenog prekršajnog organa iz čl. 147, 148, 148a. i 149. Zakona.

Zaključak

Razvijenost jugoslovenskog tržišta osiguranja i prisustvo inostranih osiguravajućih organizacija na tom tržištu upućuju na potrebu regulisanja i onih oblika upravnog nadzora koji do sada nisu bili predviđeni Zakonom.

Sistem dodeljivanja dozvole za rad, odnosno oduzimanja dozvole za rad, usvojen u Zakonu, zahteva noveliranje ili uvođenje inspekcijskog nadzora i prvostepenog prekršajnog organa u sastavu onog saveznog ministarstva, koje je nadležno za poslove osiguranja imovine i lica.

Predlozi nereguliranih oblika upravnog nadzora u ovom radu ne predstavljaju samostalne celine, već su organski povezani sa regulisanim oblicima upravnog nadzora iz Zakona o osiguranju imovine i lica.