

Мр Милош Радовановић\*

## УСЛОВ ЗА ДОЗВОЉЕНОСТ ТУЖБЕ ПРОТИВ ОСИГУРАВАЈУЋЕГ ДРУШТВА

*Члан 24 Закона о обавезном осигурању у саобраћају условљава право на подношење тужбе против осигуравајућег друштва, на начин на који је Закон о парничном поступку до измена из 2014. године, условљавао право на подношење тужбе против државе. Оба закона прописују да је претходно вансудско обраћање потенцијалном туженом процесна претпоставка за покретање парничног поступка. Закон о парничном поступку промењен је 2014. године. Након ове законске новеле претходно подношење вансудског предлога није услов за дозвољеност тужбе против државе. Аутор, полазећи од сличности одредаба ова два закона и околности да је промена Закона о парничном поступку била оправдана, покушава да докаже да би слична измена чл. 24 Закона о обавезном осигурању у саобраћају била легитимна. Аутор такође указује да потреба за усклађивањем домаћег права с прописима Европске уније, није разлог који се противи измени предметног члана Закона о обавезном осигурању у саобраћају.*

**Кључне речи:** *Осигурање. – Обавезно осигурање у саобраћају. – Парнични поступак. – Право на приступ суду. – Право на једнаку заштиту права.*

### 1. УВОД

Закон о обавезном осигурању у саобраћају<sup>1</sup> јесте материјално-правни пропис. Међутим, неке одредбе овог закона имају процесно-правни карактер. Процедурални смисао одредаба ст. 1, 3 и 4, чл. 24 ЗООС-а јесте непобитан. Наведене одредбе имају сличности са чл.

---

\* Аутор је правни заступник у Удружењу осигуравача Србије, [milos@radovanovic.biz](mailto:milos@radovanovic.biz)

<sup>1</sup> Закон о обавезном осигурању у саобраћају – ЗООС *Службени гласник РС*, бр. 51/09, 78/11, 101/11, 93/12 и 7/13.

193 Закона о парничном поступку из 2011.<sup>2</sup> Овај члан ЗПП/2011 садржао је одређена правила креирана с циљем промовисања вансудског решавања спорних грађанскоправних односа. Прописивао је да претходно подношење предлога за мирно решавање спора чини специфичну процесну претпоставку.<sup>3</sup> Та процесна претпоставка морала је бити испуњена у парничним поступцима у којима својство туженог има држава – Република Србија, јединица територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе.

Кључни део наведених одредаба ЗООС-а могао би упрошћено да се изрази на следећи начин: оштећеном се признаје право на тужбу против осигуравача, једино ако осигуравач не прихвати вансудски захтев за накнаду штете.<sup>4</sup> „Подношење одштетног захтева непосредно друштву за осигурање и протек рока из ст. 3, чл. 24 ЗООС-а представља процесну претпоставку за подношење тужбе за накнаду штете по основу осигурања од аутоодговорности. Слична ситуација регулисана је и у чл. 193 ЗПП/2011 када лице које намерава да поднесе тужбу против Републике Србије има обавезу да пре подношења тужбе, Републичком јавном правобранилаштву достави предлог за мирно решавање спора па уколико републички јавни правобранилац не одговори на предлог у законом прописаном року, тек тада се може поднети тужба надлежном суду, јер је у супротном суд одбацује као недозвољену“.<sup>5</sup>

Обраћање правобранилаштву, пре покретања парничног поступка, није дуже време остало обавезна фаза у поступку решавања спора с државом. Законско решење из чл. 193 ЗПП/2011 није се примило у домаће право, без обзира на позитивну оцену Уставног суда. Члан 10 Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку из 2014. године<sup>6</sup> измењен је чл. 193 ЗПП/2011. Након ове новеле подношење предлога за мирно решење спора пре покретања парничног поступка није обавезно. Важећим законом то је предвиђено као могућност странке, дакле њено право да се пре подношења тужбе обрати Републичком јавном правобранилаштву с предлогом за мирно решавање спора, али не и њена дужност.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Закон о парничном поступку – ЗПП/2011 *Службени гласник РС*, бр. 72/11.

<sup>3</sup> Невена Петрушић, Драгољуб Симоновић, *Коментар Закона о парничном поступку*, Службени гласник, Београд 2011, 366–367.

<sup>4</sup> Слободан Илијић, „Вансудски поступак за накнаду штете по Закону о обавезном осигурању у саобраћају Републике Србије“, *Правни живот* 11/2010, 646.

<sup>5</sup> Одговори Грађанског одељења Апелационог суда у Београду на питања подручних судова, *Билтен судске праксе Апелационог суда у Београду* 4/2012, 253.

<sup>6</sup> Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку – ЗИД ЗПП *Службени гласник РС*, бр. 44/14.

<sup>7</sup> Владимир Козар, „Најзначајније измене и допуне Закона о парничном поступку“, *Правни информатор* 9/14, 12.

Правила утврђена чл. 193 ЗПП/2011 важна су за поступање у великом броју предмета. Члан 24 ЗООС-а такође има велики практични значај. Осигурање од одговорности за штету причињену моторним возилом, као обавезно осигурање, у Србији има водеће учешће у укупној премији са 30,6%.<sup>8</sup> Број парничних поступака, у којима лица оштећена у саобраћајним незгодама траже накнаду штете по основу обавезног осигурања у саобраћају, није мали.

Између наведеног члана ЗООС-а и чл. 193 ЗПП/2011 има веома много сличности. Члан 193 ЗПП/2011 је измењен. Слична измена чл. 24 ЗООС-а могла би се сматрати оправданом.

## 2. ЧЛАН 193 ЗПП/2011

Лице које намерава да поднесе тужбу против Републике Србије, према одредбама чл. 193 ЗПП/2011, било је дужно да претходно Републичком јавном правобранилаштву достави предлог за мирно решавање спора. Потенцијални тужилац стиче право да поднесе тужбу против Републике Србије, тек ако републички јавни правобранилац у року од 60 дана не одговори на предлог за мирно решавање спора. Уколико је тужба поднета пре истека овог рока, или ако је поднета без претходног обраћања правобранилаштву, суд исту одбацује као недозвољену. Наведена правила примењују се *mutatis mutandis* у случају подношења тужбе против јединице локалне самоуправе и јединице територијалне аутономије.<sup>9</sup>

Интенција законодавца приликом доношења ових одредаба била је да се избегну скупи судски поступци у оним случајевима где има места закључењу споразума, односно у ситуацији где је потраживање према Републици Србији основано.<sup>10</sup> Управо с циљем промовисања мирног решавања спорних односа чл. 193 ЗПП/2011 установљена је обавеза претходног подношења предлога за мирно решење спора, као процесна претпоставка за мериторно одлучивање

---

<sup>8</sup> Народна банка Србије – Сектор за надзор над обављањем делатности осигурања, Сектор осигурања у Србији – извештај за 2013. годину, [http://www.nbs.rs/internet/latinica/60/60\\_6/izvestaji/izv\\_IV\\_2013.pdf](http://www.nbs.rs/internet/latinica/60/60_6/izvestaji/izv_IV_2013.pdf), 5. септембар 2014. У Републици Србији од одговорности за штету причињену употребом моторних возила осигурано је 2.210.732 возила, вид. Удружење осигураваача Србије, Предлог остварења резултата у осигурању од аутоодговорности у 2013. години, <http://uos.rs/assets/Uploads/2014/7/Ostvareni-rezultati-u-osiguranju-AO-u-2013-godini-cir.pdf>, 7. новембар 2014.

<sup>9</sup> Вид. чл. 193 ЗПП/2011.

<sup>10</sup> Оља Мандић, „Правна природа и дејство споразума о мирном решавању спора из члана 193. Закона о парничном поступку“, *Билтен Републичког јавног правобранилаштва* 2/2012, 91.

о тужби против државе.<sup>11</sup> Тужба поднета против Републике Србије, којој није претходило подношење предлога за мирно решавање спора, биће недозвољена.<sup>12</sup> „Постоје мишљења да је овим одредбама законодавац привилеговао државу као тужену страну и да је тиме нарушио начело једнакости странака. По другим мишљењима, циљ законодавца био је да мирним решавањем спорова избегне судске поступке и тиме смањи трошкове који поводом њих настају будући да је пред судовима велики број парница у којима је Република Србија тужена страна“.<sup>13</sup>

Професор Весна Ракић Водинелић, у својим научним чланцима, износила је аргументе којима се оштро критикује наведени члан „У чл. 193 ЗПП/2011 садржана је туженичка привилегија државе. Држава, наиме, не може бити непосредно тужена већ се странка која намерава да је тужи мора обратити републичком јавном правобраниоцу, понудом за медијацију, а овај има галантан рок од 60 дана да се о томе изјасни“.<sup>14</sup> „Једино кад држава треба да буде тужена уведен је принцип обавезне медијације, мимо општег режима заснованог на добровољности ... Туженој држави, мимо општег напора да се постигне ефикасност, остављен је великодушан рок од чак 60 дана да на (за тужиоца обавезну) понуду за медијацију одговори ... Уместо да се у судском поступку штите аутономија и диспозиција парничних странака, као принципи примерени заштити субјективних грађанских права, судски поступак је постао инструмент за заштиту државе од страначке аутономије. *Ratio legis* овакве одредбе је нелегитиман, јер је заснован на дискриминацији осталих странака у поступку у односу на државу када је тужена. У парничном поступку свака странка, без обзира да ли је физичко или правно лице, мора имати једнак положај. Држава, међутим, по ЗПП/2011, има повољнији положај од осталих тужених“.<sup>15</sup>

Цитиране ставове Весне Ракић Водинелић заступали су и њени следбеници. „Одредба чл. 193 ЗПП/2011 садржи норму која штити

<sup>11</sup> Извод из извештаја о раду Републичког јавног правобранилаштва за 2011. годину, *Билтен Републичког јавног правобранилаштва* 1/2012, 15.

<sup>12</sup> Јован Продановић, „Претходно подношење предлога за мирно решавање спора као процесна протпоставка допуштености тужбе против Републике Србије (члан 193. новог Закона о парничном поступку)“, *Билтен Републичког јавног правобранилаштва* 3/2011, 53.

<sup>13</sup> Јелена Боровац, „Неке од новина у Закону о парничном поступку“, *Осигурање, накнада штете и нови Закон о парничном поступку* (ур. Здравко Петровић, Наташа Мрвић Петровић), *Интертех*, Златибор 2012, 470.

<sup>14</sup> Весна Ракић Водинелић, „Ограничена одговорност судије за штету – неопходна привилегија која обезбеђује независност или учвршћивање судијске неодговорности“, *Зборник Правног факултета у Загребу* 3–4/2013, 34.

<sup>15</sup> В. Ракић Водинелић, „Закон о парничном поступку Србије 2011“, *Правни записи* 2/2011, 537–538.

првенствено интерес државе; адресирана је на државу, односно њен орган (правобранилаштво) и одређује право тог органа да одлучи о праву или обавези потенцијалног противника прије судског поступка (незадовољној странци остаје могућност да поднесе тужбу), па тако даје држави правно јачу вољу, обезбеђујући надређеност према другој страни (јер јој даје иницијативу и чак омогућава да различито одлучи у истоврсним предметима) ... Дакле, ради се о једном поступку *sui generis*, који није позитивисан, а који се приближава моделу ауторитативног одлучивања уз партиципацију противне странке, јер је однос између процесно легитимисане странке и правобранилаштва претежно јавноправне природе. Приватноправна обиљежја односа су слабије изражена, а диспозиција потенцијалног тужиоца је сведена на могућност да поднесе тужбу. Парадоксално, право на приступ суду, као саставни део права на правично суђење, скоро је изједначено са правом на правни лијек<sup>16</sup>.

Професор Ранко Кеча сматра да је чл. 193 ЗПП/2011 у позитивно право враћено једно ограничење права на приступ суду које је раније напуштено јер није давало резултате.<sup>17</sup>

Члан 193 ЗПП/2011 имао је присталице (додуше углавном у редовима правобранилаштва). Оља Јовичић, ранији републички јавни правобранилац, позитивно је оценила наведени члан. Према овој ауторки, законодавац прописивањем услова из чл. 193 ЗПП/2011 није повредио право на приступ суду, јер повреда овог права постоји када је приступ суду онемогућен или када су услови за обраћање суду знатно отежани у мери да приступ суду чине *de facto* немогућим.<sup>18</sup> „Једнака заштита права пред судом није онемогућена прописивањем обавезног подношења предлога за мирно решавање спора са државом пре подношења тужбе у парничном поступку. Једнаку заштиту права пред судом оствариће сваки тужилац који поднесе тужбу, без обзира да ли је био овлашћен да ту тужбу поднесе одмах и безусловно, или је подношењу тужбе морало да претходи предузимање одређених других радњи ... установљење у чл. 193 ЗПП/2011 посебних правила за учеснике у спору у којем је једна страна држава нема за циљ да ствара привилегован положај за државу, већ напротив има за циљ да омогући другој страни у том спору једноставније, брже и економичније остваривање њених захтева према држави“.<sup>19</sup> Подношењем предлога за мирно решење спора тужилац не губи

<sup>16</sup> Живорад Рашевић, „Јавно правобранилаштво између правосуђа и државне управе“, *Правни записи* 1/2012, 189.

<sup>17</sup> Ранко Кеча, *Приручник за полагање правосудног испита грађанско процесно право*, 8. издање, Службени гласник, Београд 2013, 188.

<sup>18</sup> Оља Јовичић, „Мирно решавање спора са Републиком Србијом пре подношења тужбе у парничном поступку“, *Правни информатор* 1/2013, 21.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 22.

много, јер у периоду од 60 дана и даље теку камате које треба да плати држава.<sup>20</sup>

Критичари чл. 193 ЗПП/2011 могу се наћи међу судијама највишег суда Републике Србије. Снежана Андрејевић, судија Врховног касационог суда, сматра да правно дејство норми садржаних у овом члану, чије је непоштовање санкционисано одбачајем тужбе, ограничава и условљава право на приступ суду и да је загарантовано Уставом<sup>21</sup> и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.<sup>22</sup> Њен став је да је законодавац *de lege ferenda* требало да пропише застој парничног поступка, а не одбачај тужбе и ускраћивање права на приступ суду.<sup>23</sup>

Вида Петровић Шекро, судија Врховног касационог суда, сматра да чл. 193 ЗПП/2011 доводи до кршења права странке да има једнаку и правичну заштиту својих права пред судом. Неједнако поступање уочава се у ситуацији када држава подноси тужбу против неког другог лица и када није у обавези да покуша мирно решавање спора, пре подношења тужбе. Такође, остаје спорно да ли се оваквим одредбама крши добровољност као основно начело мирног решавања спора.<sup>24</sup> Именована ауторка дала је позитивне коментаре на чл. 10 ЗИД ЗПП. Захваљујући овој измени, важећим чл. 193 Закона о парничном поступку<sup>25</sup> доследно је спроведено начело забране дискриминације утврђено чл. 21 Устава, које је ранијим законским решењем било доведено у питање.<sup>26</sup>

### 3. ПРАВО НА ПРИСТУП СУДУ

Право на приступ суду у Европској конвенцији није изричито предвиђено, али ипак произлази из њеног чл. 6. То право јесте производ праксе Европског суда за људска права (у даљем тексту:

<sup>20</sup> Гордана Станковић, *Предговор Закона о парничном поступку*, 3. издање, Службени гласник, Београд 2012, 82.

<sup>21</sup> Устав Републике Србије *Службени гласник РС* бр. 8/06.

<sup>22</sup> Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода – Европска конвенција, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03, 5/05 и 7/05.

<sup>23</sup> Снежана Андрејевић, „Примена Закона о раду и нове судске процедуре“, *Билтен судске праксе Врховног касационог суда* 3/2012, 98.

<sup>24</sup> Вида Петровић Шекро, „Закон о парничном поступку и прописи о судовима“, *Избор судске праксе* 11/2012, 12–13.

<sup>25</sup> Закон о парничном поступку *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13, 74/13 и 55/14.

<sup>26</sup> В. Петровић Шекро, „Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку“, *Правни информатор* 7–8/2014, 35.

ЕCHR).<sup>27</sup> У предмету *Голдер (Golder) против Уједињеног краљевства* ЕCHR разматрао је питање да ли се одредбом чл. 6, ст. 1 Европске конвенције гарантује правично суђење само у поступцима који су у току, или се поред тога јемчи право приступа суду сваком лицу које намерава да поднесе тужбу.<sup>28</sup> ЕCHR је у том предмету закључио да право на правично суђење подразумева и право на покретање судског поступка, у стварима на које се примењује чл. 6 Европске конвенције.<sup>29</sup>

Устав својим чл. 32, ст. 1 гарантује право на правично суђење. Право на приступ суду није експлицитно назначено ни у овој одредби надзаконске снаге. Међутим, Уставни суд је, исто као ЕCHR, више пута закључио да је право на приступ суду елемент права на правично суђење.<sup>30</sup> По оцени Уставног суда, када би се странци онемогућило покретање судског поступка, односно одлучивање о постављеном захтеву, сви остали елементи структурално сложеног права на правично суђење постали би илузорни.<sup>31</sup>

Међутим, право покретање судског поступка није апсолутно резервисано. Да би се права могла заштитити у поступку пред судом, неопходно је да се општим правилима тај поступак уреди. Република Србија је по Уставу надлежна да законом уреди поступак остваривања и заштите права грађана, односно поступак пред судовима.<sup>32</sup> Сама природа права на приступ суду захтева да га држава уреди. Због тога законска ограничења овог права јесу дозвољена.<sup>33</sup>

Ипак, законски услови за дозвољеност тужбе морају бити прихватљиви са становишта права на правично суђење. Да би се проверило да ли су процесне претпоставке за допуштеност тужбе у складу са чл. 6. Европске конвенције и чл. 32 Устава, неопходно је испитати да ли је ограничење права на приступ суду „такво да уништава суштину самог права“.<sup>34</sup> Након што се на ово питање од-

<sup>27</sup> Драгољуп Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд 2012, 245.

<sup>28</sup> Жил Дитер (Gilles Dutertre), *Извод из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, превоо Никола Крзнарић, Службени гласник, Београд 2006, 174.

<sup>29</sup> Вид. ЕCHR, *Case of Golder v. The United Kingdom* Judgment 21. february 1975, paragraph 32, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57496#{,itemid":\[.,001-57496"}\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57496#{,itemid), 25. април 2015.

<sup>30</sup> Вид. Одлуку Уставног суда Уж. 4262/2012 од 31. јануара 2013, <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/8390/?NOLAYOUT=1>, 25. април 2015.

<sup>31</sup> Одлука Уставног суда Уж. 8047/2012 од 29. јануара 2015, <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/11226/?NOLAYOUT=1>, 25. април 2015.

<sup>32</sup> Вид. чл. 97, тач. 2 Устава.

<sup>33</sup> Вид. Пресуду ЕCHR, Јовановић против Србије од 2. октобра 2012, ст. 46, објављена у *Службеном гласнику РС*, бр. 101/12.

<sup>34</sup> Д. Поповић, *нав. дело*, 247.

говори потребно је размотрити да ли је циљ, због кога је законско ограничење установљено, легитиман и да ли постоји пропорционалност између ограничења и жељеног легитимног циља.<sup>35</sup>

Вансудско обраћање потенцијалном туженом представља услов за дозвољеност тужбе који се може испунити без већих тешкоћа. Дилаторни рок од 60, односно од 90 дана није сувише дуг. Стога можемо констатовати да ограничења прописана анализираним одредбама ЗПП/2011 и ЗООС нису таква да „уништавају“ право на приступ суду.

Сврха предметних одредаба јесте пружање могућности грађанима који су у спору са државом (чл. 193 ЗПП/2011), односно са осигуравајућим друштвом (чл. 24 ЗООС), да пре покретања парничног поступка закључе вансудско поравнање. Циљ ограничења постављених тим одредбама јесте легитиман, јер оне треба да спрече беспотребно ангажовање судског система.

Међутим, питање њихове пропорционалности остаје отворено. Да ли су предметна ограничења подобна да остваре жељену сврху и да ли се та сврха може остварити и без тих ограничења?

За време важења чл. 193 ЗПП/2011 постојала је знатна диспропорција између броја предлога за мирно решавање спора и броја закључених споразума о мирном решавању спора. Релативно је мали број спорних односа који су решени споразумом у смислу наведеног чл. 193 ЗПП/2011.<sup>36</sup> Због малог процента закључених поравнања можемо посумњати да је ограничење из овог члана подобно да оствари свој циљ.

Решење из важећег закона, по коме је вансудско обраћање држави, као потенцијално туженој странци, право а не обавеза тужиоца јесте целисходније и правичније. Такво решење омогућава да неспорни предмети не оптерећују правосуђе, али не ограничава право на приступ суду.

Процент вансудски решених спорова, насталих поводом обавезног осигурања власника моторних возила, знатно је већи од процента вансудски решених спорова у којима је пасивна страна Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Релативно је велики број случајева у којима су оштећена лица у саобраћајним незгодама и осигуравајућа друштва мирним путем решила питање накнаде штете.

<sup>35</sup> Александар Јакшић, *Европска конвенција о људским правима – Коментар*, Правни факултет универзитета у Београду, Београд 2006, 176.

<sup>36</sup> Ранији републички јавни правобранилац Оља Јовичић, у тексту објављеном 11 месеци након почетка примене ЗПП/2011, наводи да је на основу 7.632 предлога за мирно решавање спора закључено 1.103 поравнања. Вид. Оља Јовичић, 23.



Има случајева када се после саобраћајне незгоде утврди да је штета проузрокована употребом возила које није обухваћено обавезним осигурањем од одговорности.<sup>37</sup> Законским одредбама о гарантном фонду изједначено је право лица оштећеног у саобраћајној незгоди у случају када је штета проузрокована моторним возилом осигураним код солвентног осигуравача, и у случају када је моторним возилом проузрокована штета која није покривена осигурањем.<sup>38</sup> Поверилац накнаде штете из средстава гарантног фонда јесте у идентичном чињеничном и материјалноправном положају, као лице које према осигуравачу има потраживање по основу обавезног осигурања моторног возила.

Међутим, процесни положај ових поверилаца битно се разликује.

На гарантни фонд, као правни институт, не примењују се одредбе ЗООС-а,<sup>39</sup> него одредбе Закона о осигурању имовине и лица.<sup>40</sup> ЗОИЛ не ограничава право на подношење тужбе претходним вансудским обраћањем туженом. Стога лица која потражују накнаду штете из средстава гарантног фонда нису дужна да пре покретања парнице покушају мирно решење спора. Међутим, проценат захтева за накнаду штете који су решени, односно намирени, вансудским путем изузетно је велики и у случајевима када се ради о накнади штете из средстава гарантног фонда.<sup>41</sup>

Чињенични и материјалноправни положај лица која потражују накнаду штете по основу осигурања од аутоодговорности и лица која потражују накнаду штете проузроковане моторним возилом које није покривено тим осигурањем, суштински јесте идентичан. Једино се

<sup>37</sup> Предраг Шулејић *et al*, *Закон о осигурању имовине и лица – Коментар*, Dunav Preving, Београд 1996, 200.

<sup>38</sup> Драгиша Слијепчевић, „Могућност остварења регресног права из средстава гарантног фонда“, *Актуелни проблеми накнаде штете и осигурања*, Зборник радова Удружења за одштетно право, Будва 2004, 322.

<sup>39</sup> Одредбама чл. 73 ЗООС-а предвиђено је оснивање Гарантног фонда као самосталног правног лица чији је оснивач Република Србија. То правно лице требало је да отпочне са радом до 30. јуна 2012. Међутим, његови органи нису конституисани, нити је оно почело с радом, иако је рок за то истекао пре три године. Прелазним одредбама чл. 111 ЗООС-а прописано је да ће до почетка рада тог правног лица – новог Гарантног фонда који предвиђа ЗООС, послове из његове надлежности обављати Удружење осигуравача Србије, сагласно пропису који је био на снази пре ступања ЗООС-а на снагу, тј. сагласно одредбама ЗОИЛ.

<sup>40</sup> Закон о осигурању имовине и лица – ЗОИЛ *Службени лист СРЈ*, бр. 30/96, 57/98, 21/99, 44/99, 53/99 и 55/99 и *Службени гласник РС*, бр. 55/04, 51/09 и 93/12.

<sup>41</sup> Према евиденцији Удружења осигуравача Србије у 2014. години вансудским путем су решена приближно 1.500 захтева за накнаду штете из средстава гарантног фонда, док је за исто време покренуто око 250 парница ради накнаде штете из тих средстава.

разликују процедурални услови под којима могу да покрену парнични поступак. Међутим, без обзира на ту процесну разлику и једни и други релативно често вансудским путем остварују право на накнаду штете.

Стога се може закључити да посебна процесна претпоставка за подношење тужбе против осигуравајућег друштва, није фактор који у знатној мери спречава да неспорни захтеви за накнаду штете оптерете правосудни систем. Такви захтеви не би сувише често били предмет расправљања у парницама, чак и да ограничење права на подношење тужбе против осигуравача не постоји. Правосуђе би подједнако ефикасно функционисало и да нема специјалног услова за дозвољеност тужбе против осигуравајућег друштва.

ЕСНР сматра да је право на приступ суду угрожено када процедурална правила не служе циљевима правне сигурности и примереног спровођења правде, него стварају баријеру која спречава да дође до мериторног одлучивања о захтеву странке.<sup>42</sup>

Сложен вансудски поступак за накнаду штете, с дугим роковима у оквиру којих осигуравајуће друштво треба да одлучи о захтеву за накнаду штете, одмаже оштећеном лицу да брзо и ефикасно оствари своја права.<sup>43</sup> Обавеза вођења таквог вансудског поступка, не доприноси успешном функционисању правосудног система. Циљ због кога је процесна претпоставка за дозвољеност тужбе против осигуравача установљена, био би остварен и да те процесне претпоставке нема. Стога њено напуштање изгледа легитимно.

#### 4. ПРАВО НА ЈЕДНАКУ ЗАШТИТУ ПРАВА

Одредбама чл. 193 ЗПП/2011 и 24 ЗООС-а ограничено је право на приступ суду економски слабијој страни. Такве одредбе не доприносе успостављању суштинске равноправности између економски јаче и слабије стране у спору. Напротив, може се помислити да привилегују странку која је моћнија.

Иницијатива за оцену уставности чл. 193 ЗПП/2011 позвала се на Уставом зајемчено право на једнаку заштиту права, као и на уставну забрану дискриминације. Подносилац иницијативе оценио је да тај члан ставља државу у привилегован положај у односу на све остале тужене.

---

<sup>42</sup> Case of Esim v. Turkey Judgment 17. september 2013, paragraph 21, [<sup>43</sup> Јован Славнић, „Поглед на нека нова законска решења непримерена обавезном осигурању од аутоодговорности“, \*Правни живот\* 11/2010, 624.](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i001-126355#{„itemid“:[„001-126355“]》}, 25. април 2015.</a></p></div><div data-bbox=)

Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности наведених законских одредаба. Због тога је решењем ИУз. 51./2012 од 6. децембра 2012. одбацио иницијативу. По оцени Уставног суда „обавеза покушаја претходног мирног решења спора само за случај потенцијално тужене Републике Србије, не значи да се доводи у питање једнакост парничних странака, јер је остваривање заштите права пред судом условљено само претходним покушајем мирног решења спора“.<sup>44</sup> Уставни суд је такође оценио и да нема повреде начела забране дискриминације, јер „Устав не познаје принцип једнакости као општи, апстрактни појам који се у свакој правној ситуацији подједнако односи на све правне субјекте, већ гарантује правну једнакост у оквиру исте категорије субјеката“.<sup>45</sup>

Држава (као и од јединица територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе) требало би да покаже већи степен објективности од осталих тужених у парничном поступку. Парницу, у којој је држава тужена странка, треба очекивати само кад постоје плаузибилни разлози оспоравања тужбеног захтева. Парнични поступак против физичког лица, или другог субјекта приватног права, може се очекивати и када потраживање у стварности није спорно, али дужник оспорава тужбени захтев јер неће или не може да испуни своју обавезу.<sup>46</sup>

Стварни положај Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе није потпуно идентичан положају осталих тужених. Лица која своја имовинска и друга грађанска права остварују према држави, често су у фактички повољнијем положају од лица која своја права остварују према другим субјектима, нпр. према физичким лицима. Због тих суштинских разлика, чини се да је процедурална разлика установљена чл. 193 ЗПП/2011, прихватљива са становишта заштите начела забране дискриминације и права на једнаку заштиту права.

Осигуравајуће друштво и држава, као пасивне парничне странке, у извесном смислу јесу слични. Злоупотребе од стране заступника ових парничних странака (нпр. избегавање пријема писмена) нису очекиване. Ни осигуравајуће друштво, по правилу, не спори тужбени захтев без плаузибилних разлога за оспоравање. Лице које тужи осигуравача у сличном је положају као и лице које тужи Републику Србију, аутономну покрајину или јединицу локалне самоуправе. Оно

<sup>44</sup> Решење Уставног суда ИУз. 51./2012 од 6. децембра 2012, 10–11, <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/8806/?NOLAYOUT=1>, 10. јануар 2015.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Никола Бодироба, „Вансудско извршење на основу Закона о хипотеци“, *Правни живот*, бр. 12/2010, 85.

пред собом има савесну парничну странку, чија финансијска снага гарантује исплату спорног потраживања. Фактичка сличност између осигуравајућег друштва и државе, као пасивне парничне странке, постоји. Због те фактичке сличности, сличност између процесних услова за дозвољеност тужбе против осигуравајућег друштва и процесних услова за подношење тужбе против државе изгледају оправдани.

Претходно вансудско обраћање туженом, као процесна претпоставка за дозвољеност тужбе против државе, није на противустанован начин фаворизовало државу у односу на тужиоца. Може се сматрати да слична процесна претпоставка не доводи до неприхватљиве дискриминације оштећеног лица у односу на осигуравајуће друштво.

Законодавац је, без обзира што је чл. 193 ЗПП/2011 сагласан са Уставом, тај члан изменио. Цитирана оцена из решења Уставног суда ГУз. 51./2012 од 6. децембра 2012. није била путоказ за законодавца. Парадоксално, стандарди једнакости странака у спору због тога су подигнути (односно враћени) на виши ниво.

Укидање услова за дозвољеност тужбе против Републике Србије, јединице територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе успоставило је већи степен једнакости између парничних странака. Већи степен једнакости између тужиоца и туженог, у случају када је на туженој страни осигуравач, постојао би када би посебна процесна претпоставка за дозвољеност тужбе против осигуравача била напуштена.

## 5. ДИРЕКТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ЗООС је требало да допринесе усклађивању права Републике Србије са прописима Европске уније усвајањем решења из пет директива,<sup>47</sup> које се односе на осигурање од грађанскоправне одго-

<sup>47</sup> То су следеће директиве: Директива Савета 72/166/ЕЕЗ од 24. априла 1972. о усклађивању закона држава чланица у односу на осигурање од грађанскоправне одговорности у погледу употребе моторних возила *Службени лист Европске заједнице* Л 103/72; друга Директива Савета од 30. децембра 1983. о усклађивању закона држава чланица у односу на осигурање од грађанскоправне одговорности у погледу употребе моторних возила *Службени лист Европске заједнице* Л 8/84; трећа Директива Савета 90/232/ЕЕЗ од 14. маја 1990. о усклађивању закона држава чланица у односу на осигурање од грађанскоправне одговорности у погледу употребе моторних возила, *Службени лист Европске заједнице* Л 129; четврта Директива 2000/26/ЕЗ од 16. маја 2000. о усклађивању закона држава чланица у односу на осигурање од грађанскоправне одговорности у погледу употребе моторних возила (четврта Директива о обавезном осигурању моторних возила) *Службени лист Европске заједнице* Л 181/65; и Директива Скупштине и Савета 2005/14/ЕЗ од 11. маја 2005. о изме-

ворности за штету проузроковану моторним возилом.<sup>48</sup> Поменутих пет директива замењено је Директивом 2009/103.<sup>49</sup> Овом директивом кодификована су решења из ранијих пет директива.

Спорно је да ли одредбе ст. 3 и 4, чл. 24 ЗООС-а доприносе усклађивању права Републике Србије с прописима Европске уније. Члан 18 Директиве обавезује државе чланице да омогуће да свако лице, које претрпи штету у саобраћајној незгоди, има право директног поступања (*direct right of action*) против друштва за осигурање. Постоје мишљења да право директног поступања подразумева право на подношење тужбе без претходног обраћања ради мирног решења спора. Професор Јован Славнић сматра да чл. 18 Директиве обавезује државе да обезбеде оштећеним лицима право директне тужбе против осигуравајућег друштва.<sup>50</sup> Тај професор такође сматра да је чл. 24 ЗООС-а пример где је предлагач закона, насупрот тврдњи да је домаће право ускладио с прописима Европске уније, поступио обратно.<sup>51</sup>

Чланом 22 Директиве прописано је на који начин државе чланице Европске уније треба да уреде вансудски поступак накнаде штете пред друштвом за осигурање. Према овом члану потребно је да осигуравач, у року од три месеца од дана кад оштећено лице поднесе захтев за накнаду штете по основу обавезног осигурања у саобраћају, изнесе образложену понуду за накнаду штете (у случају када одговорност није спорна и када је висина штете процењена), или да да образложен одговор на наводе из одштетног захтева (ако је одговорност спорна или висина штете није у потпуности процењена).

„У свим врстама обавезних осигурања од одговорности у нашем праву постоји право на директну тужбу трећих оштећених лица“.<sup>52</sup> Право директног поступања и поступак за накнаду штете, предвиђени чл. 18 и 22 Директиве, не условљавају право на подношење тужбе претходним вансудским обраћањем. Стога сматра-

---

ни директива Савета 72/166/ЕЕЗ, 84/5/ЕЕЗ, 88/357/ЕЕЗ и 90/232/ЕЕЗ и Директиве 2000/26/ЕЗ Скупштине и Савета у односу на осигурање од грађанскоправне одговорности у погледу употребе моторних возила.

<sup>48</sup> Наташа Петровић Томић, „Право осигурања“, *Право и привреда* 1–3/2010, 190.

<sup>49</sup> Директива Скупштине и Савета 2009/103 од 16. септембра 2009. која се односи на осигурање од грађанскоправне одговорности у вези с употребом моторних возила и установљењем обавезе да се осигура од те одговорности – Директива *Службени лист Европске уније* Л 263/11.

<sup>50</sup> Ј. Славнић, 622.

<sup>51</sup> *Ibid.*, 623.

<sup>52</sup> Н. Петровић Томић, „Осигурање од професионалне одговорности адвоката – српска верзија новог облика обавезног осигурања“, *Токови осигурања* 2012/3, 26.

мо, исто као и професор Јован Славнић, да услов за подношење тужбе против осигуравајућег друштва, прописан чл. 24 ЗООС-а, не доприноси хармонизацији домаћег права с прописима Европске уније.

Из хрватског Закона о обвезним осигурањима у промету видимо да чланица ЕУ може на идентичан начин условити право на подношење тужбе против осигуравача.<sup>53</sup> Међутим, то не значи да је ово ограничење права на тужбу императив који захтева Европска унија. Прописани услов за подношење тужбе против осигуравајућег друштва не може се правдати позивањем на хармонизацију домаћег права с прописима Европске уније.

## 6. ЗАКЉУЧАК

Ограничење права на тужбу против државе прописано чл. 193 ЗПП/2011, исто као и процесна претпоставка из чл. 24 ЗООС-а, нису такви да у потпуности онемогућавају приступ суду. Тим условима настоји се да неспорне ствари буду решене вансудским путем. Циљ ограничења из наведених одредаба јесте легитиман. Због тога се може закључити да наведене законске одредбе нису у директној супротности с правом на приступ суду, које је имплицитно зајемчено Уставом и Европском конвенцијом.

Међутим, у време важења ЗПП/2011 само је релативно мали број спорова, у којима је Република Србија на пасивној страни, решен вансудским путем. Процесна претпоставка из чл. 193 ЗПП/2011 није успешно остваривала свој циљ. Стога је напуштање тог ограничења било легитимно.

Осигуравајућа друштва често, без вођења судског поступка, оштећеним лицима накнаде штету проузроковану у саобраћајној незгоди. Међутим, то није последица ограничења права на подношење тужбе против осигуравајућег друштва. Легитимни циљ, због кога је посебан услов за подношење тужбе против осигуравача прописан, био

---

<sup>53</sup> Одредбом чл. 12, ст. 1 Закона о обвезним осигурањима у промету Републике Хрватске *Народне новине* бр. 151/05, 36/09 и 76/13 прописано је да је одговорни осигуравач дужан да у року од 60 дана од пријема одштетног захтева утврди основаност и висину тог захтева, те да достави подносиоцу образложену понуду за накнаду штете (ако су одговорност за накнаду штете и висина неспорни) или утемељен одговор на све наводе из одштетног захтева (ако су одговорност за накнаду штете или висина штете спорни). Став 2 овог члана гласи: „Ако одговорни осигуравач у року из ст. 1 овог члана оштећеном лицу не достави образложену понуду за накнаду штете, односно утемељен одговор, оштећено лице може против њега поднети тужбу. Тужба поднета против одговорног осигуравача или одговорног лица пре истека рока из ст. 1 овог члана сматраће се преурањеном“.

би остварен и да тог ограничења нема. Стога би напуштање посебне процесне претпоставке за дозвољеност тужбе против осигуравајућег друштва такође било оправдано.

Наведена законска ограничења за подношење тужбе не фаворизују тужену страну, државу или осигуравајуће друштво, на противуставан начин. Међутим, право на једнаку заштиту права постојало би и да тих ограничења нема. Штавише, напуштање ограничења за дозвољеност тужбе против Републике Србије, јединице територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе подигло је на виши ниво стандард једнакости парничних странака. Напуштањем ограничења за дозвољеност тужбе против осигуравајућег друштва, једнакост парничних странака би у већем степену била остварена.

Право директног поступања (*direct right of action*) и поступак за накнаду штете, уређени одредбама чл. 18 и 22 Директиве, не условљавају подношење тужбе претходним вансудским обраћањем осигуравачу. Стога потреба за усклађивањем домаћег права с прописима Европске уније, није разлог који се противи измени предметног члана ЗООС-а.

Miloš Radovanović, LL.M

## CONDITION FOR THE PERMISSIBILITY OF A LAWSUIT AGAINST INSURANCE COMPANY

### *Summary*

Article 24 of the Law on Compulsory Insurance in Traffic conditions the right to file a lawsuit against the insurance company, in the manner prescribed by the Law on Civil Procedure before 2014 which stipulated the right to file a lawsuit against the state. Both laws stipulate that the previously extrajudicial addressing the potential defendant is a procedural prerequisite for the initiation of civil proceedings. The Law on Civil Procedure was changed in 2014. After the amendments to the law, the prior extrajudicial proposal is not a prerequisite for the permissibility of a lawsuit against the state. The author, starting from the similarity of the provisions of these two laws and the circumstances that the amendment to the above Article of the Law on Civil Procedure was justified, tries to prove that it is necessary to make a similar amendment to Article 24 of the Law on Compulsory Insurance in Traffic. The author also points

out that the need for the compliance between the national law with the EU regulations is not the reason which opposes to the amendment of the Article of the Law on Compulsory Insurance in Traffic.

Key words: *Insurance. – Compulsory Insurance in Traffic. – Civil proceedings. – The right of access to a court. – Right to equal protection of rights.*