



Br: 01- 430/23-834

Podgorica, 04.05.2023. godine

**VLADA CRNE GORE
GENERALNI SEKRETARIJAT
-n/r generalnog sekretara, gospodina Borisa Marića -**

U vezi sa vašim dopisom broj: 07-024/23-424/2 od 02. februara 20231. godine, kojim se traži davanje mišljenja na Inicijativu za ocjenu ustavnosti člana 31 stav 1 tačka 1 Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju ("Službeni list CG", br. 44/12 i 146/21), koju je podnijela Nina Radović Sentić, advokat iz Podgorice, Ministarstvo finansija, u saradnji sa Agencijom za nadzor osiguranja, daje sljedeće

MIŠLJENJE

Advokat Nina Radović Sentić podnijela je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 31 stav 1 tačka 1 Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju ("Službeni list CG", br. 44/12 i 146/21).

Podnosilac inicijative ukazuje da je zakonskim rješenjem povrijeđen član 8 Ustava, kojim je propisan princip ravnopravnosti, načelo legaliteta i član 17 Ustava, kojim je propisan princip, osnov i jednakost, navodeći da pravna norma u dijelu "odgovarajuća vozačka dozvola" nije precizna, jasna i predvidljiva, te da u praksi dolazi do "arbitrarnog tumačenja ove pravne norme".

Podnosilac inicijative ukazuje i da "zbog isteka perioda važenja vozačke dozvole, osiguravajuća društva nijesu ovlašćena da osiguraniku izriču novčanu kaznu, u vidu regresa isplaćene osigurane sume sa kamatama i troškovima postupka. Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima, istek perioda važenja vozačke dozvole nije propisan kao poseban prekršaj, dok je nasuprot u članu 319 stav 17 propisano da će se novčanom kaznom kazniti fizičko lice koje upravlja motornim vozilom u saobraćaju na putu a koje nema važeću vozačku dozvolu ili stranu vozačku dozvolu ili međunarodnu vozačku dozvolu za upravljenje vozilom one kategorije kojom upravlja". Takođe, podnosilac inicijative ističe da navedeno znači da se "inkriminacija zasniva na nepostojanju određene kategorije vozačke dozvole".

Konačno, ističe i da "pravilno i precizno tumačenje riječi iz člana 31 stav 1 tačka 1 zakona "odgovarajuću vozačku dozvolu" bi trebalo dopuniti sa riječju "kategorije", odnosno da glasi "1) je upravljalo vozilom bez odgovarajuće kategorije vozačke dozvole;"

U odnosu na predloženu Inicijativu, Ministarstvo finansija se obratilo Agenciji za nadzor osiguranja, kao nadležnoj instituciji za primjenu zakona, sa zahtjevom za davanje mišljenja.

Agencija za nadzor osiguranja

Nakon analize odredbe člana 31 stav 1 tačka 1 Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju („Službeni list CG", br. 44/12 i 146/21), Agencija za nadzor osiguranja je mišljenja da su navodi inicijative neosnovani, te da nema mjesta tvrdnjama o povredi principa legaliteta u navedenoj odredbi člana 31 stav 1 tačka Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju.

Naime, predmetni zakon u cjelosti je usmjeren na formiranje i očuvanje zajednice od rizika u koju su uključeni svi vlasnici odnosno korisnici motornih vozila i drugih prevoznih sredstava. Ova vrsta osiguranja je postala obavezna prije više od vijeka, s obzirom na svojstva prevoznih sredstava, odnosno štetu koju potencijalno mogu prouzročiti (opasna stvar), od momenta kada je

masovnost njihove upotrebe dovela do toga da država, u cilju zaštite opšteg interesa, mehanizmima prinude obezbjeđuje osiguranost cjelokupnog korpusa imalaca određenih kategorija vozila. Na ovim prostorima, obaveza osiguranja odgovornosti iz upotrebe motornih vozila postoji već skoro cio vijek, a počev od 70-tih godina XX vijeka zakonske odredbe razvijaju se u istom pravcu kao i evropski standardi za uređenje ove vrste osiguranja.

Kako se Crna Gora, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, obavezala da sve buduće izmjene propisa raditi isključivo u skladu sa važećim EU zahtjevima i standardima, svi domaći propisi iz oblasti osiguranja usaglašavani su sa EU direktivama iz oblasti osiguranja, uključujući tu i obavezno osiguranje u saobraćaju.

Svrha obaveznog osiguranja u saobraćaju je zaštita lica oštećenih u saobraćajnim nezgodama, putem naknade pričinjene štete, kako bi se oštećene stvari mogle dovesti u prvobitno stanje, odnosno novčano nadoknadilo umanjeње opšte životne aktivnosti i eventualno prateći strah, bol i naruženost koje pretrpi povrijeđeno lice (u mjeri mogućeg, budući da ljudski život i zdravlje nemaju cijenu). Postupak naknade štete kod društva za osiguranje trebalo bi da oštećenima omogući ostvarivanje naknade u postupku koji je jednostavniji, brži i za oštećenog povoljniji u odnosu na postupke naknade štete u redovnom sudskom postupku.

Adekvatno funkcionisanje sistema zaštite lica oštećenih/povrijeđenih u saobraćajnim nezgodama podrazumijeva obavezu države da takvim licima osigura naknadu štete **nezavisno od svojstva lica koje je vozilom upravljalo**, odnosno da utvrdi obavezu društva za osiguranje da isplati naknadu **nezavisno od činjenice da li je lice koje je vozilom upravljalo to činilo u skladu sa zakonom**, jer taj aspekt odnosa je bez uticaja na činjenicu da je šteta nastala i da je pričinjena upotrebom motornog vozila. Isto potvrđuju i tumačenja EU direktiva o motornim vozilima (Druga direktiva Savjeta o osiguranju građanske odgovornosti u vezi sa upotrebom motornih vozila), koje i u preambularnom i dispozitivnom dijelu izražavaju namjeru stvaranja uniformne obaveze država članica da svakom licu povrijeđenom u saobraćajnoj nezgodi, osim licima koja su eksplicitno isključena, obezbijede naknadu štete i da to pravo neće zavisiti od odnosa lica koje je vozilom upravljalo i društva za osiguranje.

Na istim principima formulisana je i trenutno važeća Direktiva o osiguranju građanske odgovornosti u vezi sa upotrebom motornih vozila 2009/103/EC, koja u tački 15 preambule navodi sljedeće:

„U interesu je žrtava saobraćajnih nezgoda da efekti određenih isključenja budu ograničeni na odnos osiguravača i lica odgovornog za nezgodu.“

dok u članu 13 stav 1 tačka b) propisuje sljedeće:

„1. Svaka država članica preduzima sve odgovarajuće mjere kako bi osigurala da se sve zakonske odredbe ili ugovorne klauzule sadržane u polisi osiguranja izdatoj u skladu s članom 3. smatraju nevažećima u pogledu odštetnih zahtjeva trećih lica koje su žrtve saobraćajne nezgode ako te zakonske odredbe ili ugovorne klauzule isključuju iz osiguranja upotrebu ili vožnju vozila:

...(b) od strane osoba koje nemaju vozačku dozvolu koja im dopušta da voze dotično vozilo;“

Predmetna norma prenijeta je u zakone svih članica EU, na način kojim je obezbijedeno da će oštećeni imati pravo na naknadu bez obzira na svojstva vozača, **a lice koje, upravljajući vozilom bez vozačke dozvole, pričinilo štetu, neće imati pravo na zaštitu iz ugovora o osiguranju.**

Navedena odredba bazirana je na prirodi samog osiguranja odnosno principu selekcije rizika u osiguranju, jer se ovim ugovorom ne trebaju i ne mogu osigurati apsolutno svi postupci lica koje je odgovorno za štetu.

Budući da je ovo osiguranje vezano za opšta pravila korišćenja vozila i pravila kretanja vozila u saobraćaju, to se ovim osiguranjem može pružiti pokriće za štete samo ako je vozilo korišćeno u skladu sa saobraćajnim propisima, što podrazumijeva i posjedovanje dozvole za upravljanje vozilom (vozačke dozvole), kao jedan od osnovnih uslova.

Odredba koja propisuje da se upravljanje motornim vozilom bez vozačke dozvole sankcioniše pravom na regres u visini naknade štete koja je isplaćena oštećenom, u našoj regulativi postoji još od Zakona o osnovama sistema osiguranja imovine i lica (član 96 – „Osiguranjem autoodgovornosti obuhvaćene su(..) i štete prouzrokovane upotrebom vozila koje je koristilo, odnosno kojim je upravljalo lice koje za to nije imalo ovlašćenje. Organizacija za osiguranje koja naknadi štetu, u slučaju iz stava 1. ovog člana, stupa u prava oštećenog lica prema licu koje je odgovorno za štetu, i to za isplaćeni iznos naknade štete, kamatu i troškove“).

Kasnije, prvim crnogorskim zakonom iz ove oblasti - Zakonom o obaveznom osiguranju u saobraćaju od 2007. godine, predviđeno da osiguranje pokriva i štete pričinjene vozilom kojim je upravljalo lice koje je upravljalo motornim vozilom bez odgovarajuće vozačke dozvole, ali da se društvo za osiguranje u tom slučaju regresira od štetnika za iznos isplaćene naknade štete i drugih troškova. U daljim izmjenama, odnosno u novom Zakonu o obaveznom osiguranju u saobraćaju, praćena je ista logika, pa se došlo do trenutno važeće formulacije.

Navedena odredba, u istoj ili sličnoj formulaciji i sa jednakim efektom, postoji i funkcioniše i u uporednoj regulativi svih zemalja članica EU kao i država koje su kandidati za članstvo (uključujući naravno i zemlje regiona). Sudska praksa nekih od zemalja okruženja čak i ne daje primjere sporenja oko činjenica vezanih za predmet ove inicijative, a to je problematizacija važenja/postojanja vozačke dozvole.

U vezi sa pitanjem postojanja važeće vozačke dozvole, mišljenja smo da termin „odgovarajuća vozačka dozvola“, koji je u ZoOOS-u korišćen isključivo u svrhe određivanja kategorije lica kojoj ne može biti pruženo pokriće iz osiguranja, u tački 1 pokriva, na jasan način, sve potrebne karakteristike vozačke dozvole koja se mora posjedovati kod upotrebe vozila.

Iz formulacije odredbe koja se mora uzeti u cjelosti „1) je upravljalo vozilom bez odgovarajuće vozačke dozvole“, jasno je, a ni podnosilac inicijative ne spori, da su u pitanju dva uslova:

1. upravljanje vozilom uz **posjedovanje vozačke dozvole**, i
2. posjedovanje vozačke dozvole **koja je odgovarajuća**, tj. mora biti odgovarajuće kategorije.

Ova dva uslova su kumulativna i nerazdvojiva, pri čemu podnosilac inicijative izostavlja činjenicu da je **važenje vozačke dozvole zapravo preduslov**, jer vozačka dozvola koja nije važeća ne daje zakonsko pravo na korišćenje tj. upravljanje motornim vozilom.

Lice koje upravlja vozilom sa isteklom dozvolom je u ovom smislu za tu radnju apsolutno nepodobno, s obzirom na to da je posljedica isteka vozačke dozvole ista kao da to lice nikada nije ni steklo vozačku dozvolu, jer Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima (ZOBS) zabranjuje upravljanje vozilom bez važeće vozačke dozvole (član 176 stav 1 - *Motornim vozilom u saobraćaju na putu može samostalno da upravlja lice koje ima važeću vozačku dozvolu, stranu vozačku dozvolu ili međunarodnu vozačku dozvolu uz stranu vozačku dozvolu*

za upravljanje vozilom one kategorije kojom upravlja.) Takvo ponašanje bi bilo prekršajno kažnjivo po članu 319 stav 1 tačka 17 tog zakona.

Kao i svaki drugi lični dokument, i vozačka dozvola izdaje se na period važenja, što, bez obzira na faktičko umijeće upravljanja određenim vozilom, znači da određeno fizičko lice samo u periodu važenja dozvole ima zakonsko pravo da upravlja vozilom (određene kategorije). **Prije i poslije tog perioda, to pravo ne postoji.** U kontekstu oduzimanja, isteka ili prestanka važenja vozačke dozvole, posljedice su iste – **bila ona oduzeta, istekla ili nevažeća, takva vozačka dozvola ne proizvodi dejstvo u pravnom prometu i ne daje pravo upravljanja motornim vozilom.**

Dakle, ako lice ne raspolaže dozvolom u bilo kojem od navedenih slučajeva a pogotovu ako je dozvola istekla, takva dozvola (na određeni period ili neograničeno), ne postoji, čime već prvi uslov iz odredbe člana 31 stav 1 tačka 1 ZoOOS nije ispunjen, a samim tim drugi uslov ne može se ni razmatrati, te sudovi ispravno zauzimaju stanovište da je osnov za regres shodno članu 31 stav 2 ZoOOS-a ispunjen.

Iz navedenog jasno je da nema mjesta dilemi o postojanju i dejstvu istekle vozačke dozvole. Nema mjesta ni pitanju shodne primjene ZOBS-a na ZoOOS, jer ista nije propisana ZoOOS-om. Kako su uređenje uslova za bezbjedno kretanje u saobraćaju i osnovi osiguranja građanske odgovornosti za štete pričinjene upotrebom motornih vozila u potpunosti različite oblasti, u ovom konkretnom pitanju nije ni moguća terminološka upodobljenost strogo tehničkog zakona kakav je ZOBS, i propisa iz oblasti odštetnog prava kakav je ZoOOS.

Naprotiv tvrdnjama podnosioca inicijative, shodno gore opisanom, može se zaključiti da u ovom slučaju postoji suštinska, logička upodobljenost sistema saobraćajnih pravila i uslova i postupka naknade štete po osnovu saobraćajnih nezgoda, koji funkcionišu u koheziji.

Vraćajući se na samu štetu, po ZoOOS-u, šteta pričinjena upotrebom vozila od strane lica koje nema pravo upravljanja motornim vozilom biće naknađena oštećenom, ali adekvatno funkcionisanje sistema obaveznih osiguranja u saobraćaju podrazumijeva obavezu svih korisnika motornih vozila da poštuju saobraćajne propise i uslove kretanja u saobraćaju. To znači da sistem ne toleriše upravljanje motornim vozilom od strane neovlašćenog lica i sankcioniše takvo postupanje, odnosno, u smislu ovog zakona, daje pravo na povraćaj (regres) osiguravaču za iznos isplaćene naknade.

Propisivanje situacija u kojima se sankcionišu lica koja, kršenjem propisanih pravila, dovode u pitanje funkcionalnost sistema obaveznih osiguranja u saobraćaju, predstavlja mehanizam zaštite sistema obaveznih osiguranja u saobraćaju i zajednice rizika, koji je država propisala transparentno i u skladu sa međunarodnim standardima osiguranja. Taj mehanizam je suština norme koja predviđa pravo osiguravača na regres isplaćenog iznosa, jer je, isplativši oštećenog, izvršio obavezu koja je zapravo štetnikova.

Kako se iz gornjeg može zaključiti da je razlog neposjedovanja vozačke dozvole u potpunosti nebitan (eventualna činjenica da je u nekom ranijem periodu postojala dozvola potrebne kategorije je u cjelosti bez značaja za odlučivanje jer u posmatranom periodu te dozvole nije bilo), može se konstatovati da, u tim situacijama, učesnik u saobraćaju krši osnovnu obavezu pri upotrebi vozila i lično uslovljava nastanak situacije u kojoj nema pravo na pokriće prema postojećem ugovoru u osiguranju.

S tim u vezi, je preovladavajuća praksa crnogorskih sudova koju podnosilac inicijative pokušava da ospori, a koji, u slučajevima neposjedovanja vozačke dozvole, daju osiguravaču pravo na regres.

Pri svemu navedenom, može se dodati, trenutno važećim ZoOOS-om, zakonodavac je, za potrebe smanjivanja finansijskog opterećenja štetnika i smanjivanja potraživanja osiguravača

po regresnim postupcima, a vođen pozitivnom praksom iz okruženja, pravo na regres ograničio na 24 prosječne neto zarade u Crnoj Gori. Treba imati u vidu da, u najgorem zamislivom scenariju, za štetu koju pričinili putnički automobili, po jednom ugovoru o osiguranju odgovornosti iz upotrebe motornih vozila, po trenutno važećim propisima, društvo za osiguranje može imati obavezu da isplati iznos do 550.000€ za štete na licima i iznos do 300.000€ za štete na stvarima.

Vežano za pitanje zaštite trećih oštećenih lica, Evropski sud pravde u dosadašnjim presudama potvrđuje navode preambula prethodno pomenutih EU direktiva, i daje tumačenje, u postupcima posredno vezanim i za primjenu člana 13 stav 1 Direktive 2009/103/EC, odnosno za primjenu odredaba prethodnih direktiva koje korespondiraju članu 13 Direktive 2009/103/EC, da se ta odredba mora restriktivno tumačiti radi ujednačene prakse u državama članicama, i da se oštećenim licima mora pružiti zaštita i u slučajevima kada se vozilom upravlja suprotno propisima, odnosno kada vozač postupa suprotno ugovoru o osiguranju i drugim situacijama (slučajevi 62020CO0375, C-442/10, C-503/16).

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, ispravno tumačenje evropskog prava inkorporiranog u naš pravni sistem podrazumijevalo bi sistem kakav već i funkcioniše u našoj sudskoj praksi, pa predlažemo da, u skladu sa članom 49 Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud donese rješenje o neprihvatanju inicijative za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti odredbe člana 31 stav 1 tačka 1 ZoOOS-a, iz razloga što je predmetna odredba u skladu sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Polazeći od navedenog, Ministarstvo finansija je mišljenja da je član 31 stav 1 tačka 1 Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju („Službeni list CG“, br. 44/12 i 146/21) u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore, da istim nije narušeno ni jedno od Ustavom utvrđenih načela i da podnijetu inicijativu ne treba prihvatiti.

MINISTAR

mr Aleksandar Damjanović

